



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
- 2010 U77

Use of Temporary Help Services in Public Service Organizations

A study by the
Public Service Commission of Canada

October 2010



Canada

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca.

Cat. No. SC3-152/2010
ISBN 978-1-100-52400-9

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by
the Public Service Commission of Canada, 2010



Use of Temporary Help Services in Public Service Organizations

A study by the
Public Service Commission of Canada

October 2010





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115515934>

Table of Contents

Highlights	3
Introduction	6
About the Public Service Commission	6
Issue of study	6
Study objectives	7
Methodology	8
Setting the context	9
Study findings	14
Uses of temporary help services that circumvent the <i>Public Service Employment Act</i>	14
Nearly one in five contracts were for more than 52 weeks	14
The use of temporary help services as a source of recruitment limits access	18
Considerable growth in expenditures for temporary help services over the past decade	22
There is a lack of guidance on and monitoring of uses of temporary help services consistent with <i>Public Service Employment Act</i> values	26
Conclusion	28
Study team	30
Appendices	31
Appendix 1 – Methodology	31
Appendix 2 – Process to obtain temporary help services in the National Capital Region	35
Appendix 3 – Current regional temporary help service standing offer arrangements	36
Appendix 4 – Unacceptable practices in contracting temporary help services	37
Appendix 5 – Additional tables and figures	38
Appendix 6 – Glossary	43

List of tables

Table 1: Requirements for hiring and contracting in the federal public service	11
Table 2: Contracts for temporary help services – Characteristics of contracts	13
Table 3: Contracts for temporary help services – Rationales	24
Table 4: Organizations selected for study based on 2007-2008 expenditures for temporary help services	32
Table 5: Description of sample data by study organization	34
Table 6: Regional differences in temporary help service contracting vehicles	36

List of figures

Figure 1: Contracts for temporary help services – Duration	15
Figure 2: Contracts for temporary help services – Duration and region of contract	16
Figure 3: Temporary help service workers recruited into non-permanent employment under the <i>Public Service Employment Act</i> two weeks before and/or two weeks after their temporary help contract	17
Figure 4: Temporary help service workers recruited into non-permanent employment under the <i>Public Service Employment Act</i> two weeks before or two weeks after their temporary help contract by tenure	18
Figure 5: Temporary help service workers recruited into employment under the <i>Public Service Employment Act</i> within 180 days of contract end date	19
Figure 6: Temporary help service workers recruited into employment under the <i>Public Service Employment Act</i> within 180 days of contract end date by region of position obtained	20
Figure 7: Temporary help service workers recruited into employment under the <i>Public Service Employment Act</i> within 180 days of contract end date by first point of entry	21
Figure 8: Percentage change in expenditures for temporary help services and salary costs for indeterminate, term and casual employees, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)	23
Figure 9: Contracts for temporary help services – Rationale and region of contract	25
Figure 10: Contracts for temporary help services – Duration and occupational classification	38
Figure 11: Contracts for temporary help services – Duration and rationale	38
Figure 12: Temporary help service workers recruited into employment under the <i>Public Service Employment Act</i> within 180 days of contract end date by tenure and first official language of appointee	39
Figure 13: Temporary help service workers recruited into employment under the <i>Public Service Employment Act</i> within 180 days of contract end date by tenure and occupational classification	39
Figure 14: Percentage change in expenditures for temporary help services, overall government expenditures and personnel expenditures, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)	40
Figure 15: Percentage change in expenditures for temporary help services and Professional and Special Services, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)	40
Figure 16: Ratio of expenditures for temporary help services to expenditures for salaries, casual and term employees, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)	41
Figure 17: Contracts for temporary help services – Rationale and occupational classification	41
Figure 18: Contracts for temporary help services – Rationale and contract value	42

Highlights

This study on temporary help services was conducted in response to a request by the House of Commons' Standing Committee on Government Operations and Estimates in April 2009 to report on the size, patterns of use and costs of temporary help services. In its 2008-2009 Annual Report, the Public Service Commission (PSC) expressed concern that temporary help services, meant for short-term use, may be used in a way that results in the circumvention of the *Public Service Employment Act* (PSEA) and its staffing values.

The PSC recognizes the need for temporary help services to meet short-term, immediate requirements. Managers are often called upon to deliver results immediately and require workers who can quickly and efficiently fill in during unexpected events, such as sickness, unanticipated workload increases or employee departures. Temporary help services represent one of several resourcing options available to managers to meet their short-term operational requirements. These services are obtained through a contracting mechanism guided by the policy framework set out in the Treasury Board (TB) *Contracting Policy* and through the Public Works and Government Services Canada (PWGSC) methods of supply. The PSEA also addresses short-term needs, but through appointment processes, not contracting mechanisms.

The PSEA generally requires that all appointments be subject to the Act. In general, the PSEA establishes requirements for appointments in organizations under the PSC's jurisdiction. Parliament sets out a vision of a values-based approach to staffing, "a public service that strives for excellence, that is representative of Canada's diversity and that is able to service the public with integrity and in their official language of choice." In addition to the core values of merit and non-partisanship, the staffing system is guided by the values of fairness, access, transparency and representativeness.

The PSEA speaks to the following types of appointments: indeterminate (permanent) and non-permanent, which includes term, casual and student appointments. The Act anticipates managers' needs to address immediate resource requirements through provisions such as casual employment, which is excluded from the merit provisions. However, the PSEA places strict limits on casual employment in terms of duration of use to a maximum of 90 working days in any one organization within one calendar year.

Uses of temporary help services that circumvent the *Public Service Employment Act*

This study explored the use of temporary help services in 11 public service organizations, which collectively accounted for 50% of all temporary help service expenditures in 2007-2008. The study found temporary help services that were improperly used to address long-term resourcing needs. The PSC believes that long-term resourcing needs should be addressed through staffing mechanisms pursuant to the PSEA. In our opinion, the study reveals an additional workforce within the public service — one that is not subject to the PSEA, and that is used for long-term and continuous work.

This study found two practices that suggested long-term use of temporary help services. The first was the extended use of full-time temporary help service contracts. The second was the use of individual temporary help service workers in a continuous working relationship with the contracting organization, either by offering workers a series of temporary help service contracts or by using combinations of contracts and non-permanent appointments that fall under the PSEA, such as a term, casual or student appointments.

This study found that nearly one in five of the contracts reviewed (18.4%) were for durations exceeding 52 weeks, the longest being 165 weeks. Long-term contracts were more common for professional and technical workers than for administrative workers. In terms of a continuous working relationship, 16.3% of temporary help workers in these organizations were appointed to a public service position by the same organization in which they held their contracts within the two-week period prior to and/or subsequent to their contract. The PSC believes that, combined, these findings demonstrate the use of temporary help services in situations where the work is long-term and continuous.

Use of temporary help services as a source of recruitment limits access

The study findings indicate that, in practice, temporary help services provide a source of recruitment into the public service. The use of temporary help services as a source of recruitment places the PSEA value of access at risk, and limits the use of the national area of selection to promote Canada's geographical diversity within the public service. This situation is exacerbated, given that 85.2% of contracts reviewed in this study were in the National Capital Region.

The study found that, within 180 days of the end of their contracts, one in five temporary help service workers in our study organizations (20.5%) became employed under the PSEA in the same organization in which they had held their contract. Casual employment was the first point of entry for the majority of workers recruited into employment under the PSEA.

By the end of our study period, 73.2% of the temporary help workers recruited into employment under the PSEA obtained indeterminate or term positions. Although the PSC has established a clear preference for external recruitment to occur through nationally advertised processes, nearly one third (30.1%) of all external appointments of former temporary help service workers to indeterminate or term positions were made through non-advertised processes.

Expenditures for temporary help services have increased over the last decade

Based on the PSC's analysis of data from the Public Accounts of Canada for all PSEA organizations, expenditures for temporary help services nearly tripled over the 10 years between 1999-2000 and 2008-2009. Expenditures for temporary help services increased at twice the rate of those for indeterminate salaries. While expenditures for temporary help

workers increased, expenditures for term and casual employment leveled off or decreased. The upward trend in expenditures for temporary help services reinforces the PSC's concerns regarding the risks to the integrity of the public service staffing system.

Our analysis of 2007-2008 temporary help service contracts for our study organizations indicated that 37.3% were for professional or technical/operational workers; the remainder were for administrative services. Interviewees in our study identified a number of factors contributing to the use of temporary help services, including increased workload, lengthy public service staffing processes and the need to cover for absences due to turnover or leave.

There is a lack of guidance and monitoring on uses of temporary help services consistent with the *Public Service Employment Act* values

The study shows that the decision to engage temporary help services is left in the hands of individual managers, who are provided little formal guidance to determine when their actions circumvent the PSEA. Actions such as the extended use of a temporary help service contract, or the continuous engagement of an individual worker through a combination of contracts and PSEA non-permanent hiring mechanisms (term, casual and student positions) can adversely affect merit, fairness and access. Furthermore, due to the lack of integration between the contracting, financial and human resources reporting functions related to temporary help, it is difficult to monitor whether the objectives of the PSEA are being respected. Ultimately, only the manager and the temporary help service worker know whether a continuous working relationship exists.

Next steps

The PSC is committed to consulting with TBS, PWGSC and individual organizations to identify solutions to address the issues raised in this study, including facilitating better guidance and advice to managers. The PSC will also look at proposing possible amendments to the PSEA. The time required to staff a position under the PSEA is also being addressed by providing support and encouraging organizations to establish their own benchmarks. In addition, the PSC is committed to working with others to provide guidance to deputy heads on the use of temporary help services when conducting their human resources planning, and on how temporary help services can be used appropriately in relation to other non-permanent hiring mechanisms under the PSEA. As part of this consultation with stakeholders, the PSC will examine ways to monitor the use of temporary help services within the context of the PSEA and in light of recent contracting changes.

Introduction

About the Public Service Commission

The Public Service Commission (PSC), an independent agency reporting to Parliament, is mandated to safeguard the integrity of public service staffing and the political impartiality of public servants. The PSC develops policies and guidelines to ensure that appointments are made according to the principles of merit and non-partisanship and that they respect the core appointment values of fairness, access, transparency and representativeness. In addition, the PSC recruits qualified Canadians to the public service from across the country. To ensure the effectiveness of the staffing system, the PSC conducts audits, evaluations, studies and investigations that can lead to recommendations for improvement or corrective action when necessary.

Issue of study

In response to the increased expenditures for temporary help services in the public service, the Standing Committee on Government Operations and Estimates requested in April 2009 that the PSC report on the size, patterns of use and costs of temporary help services.¹ In its 2008-2009 Annual Report, the PSC expressed concern that temporary help services, meant for short-term use, may be used in a way that results in the circumvention of the *Public Service Employment Act* (PSEA) and its staffing values.² The PSC recognizes the need for temporary help services to meet short-term and immediate requirements. However, the PSC has concerns about the potential risks to staffing system integrity, including the protection of merit, fairness and access to the appointment process.³

¹ Standing Committee on Government Operations and Expenditures (2009). www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3796242&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=2#Int-2686356

² PSC (2009). 2008-2009 Annual Report. www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/index-eng.htm

³ The PSC recognizes that there are other aspects of the PSEA that may be circumvented, such as linguistic requirements and political impartiality. For the purposes of this study, these issues were not addressed, given data limitations.

Study objectives

The study had the following four objectives:

- To provide an overview of the use of, and expenditures for, temporary help services within public service organizations;⁴
- To determine the major factors that lead organizations to choose temporary help service workers as part of the contingent workforce;
- To determine whether temporary help services are used to address organizations' long-term needs that would otherwise be addressed through the PSEA, and to identify areas for improvement; and
- To estimate the percentage of individuals who are appointed to public service positions within public service organizations after having worked as part of a temporary help service contract.

⁴ For the purpose of this study, the public service is defined as those organizations whose appointments are made under the exclusive authority of the PSC and pursuant to the PSEA.

Methodology

The study combined quantitative and qualitative methods to explore the use of temporary help services in public service organizations. Eleven organizations were selected for study, based primarily on the criteria of highest expenditures for temporary help services and intensity of use. Combined, these 11 organizations accounted for over 50% of total public service expenditures on temporary help services in 2007-2008. As the study used a non-random sampling strategy, findings cannot be generalized to the public service as a whole.

The statistical component of the study was based on contract and financial data collected from these 11 organizations. The study went beyond a sampling procedure by requesting all contracts held by these organizations for the target year. This enables conclusions to be drawn about the practices within these 11 organizations based on usable data. Analysis of contractual data from the study organizations was based on 4 217 contracts from the 2007-2008 fiscal year.⁵ This fiscal year was chosen to enable the study team to observe, over time, whether temporary help service workers were subsequently recruited into indeterminate (permanent) or non-permanent (term, casual and student positions) employment under the *Public Service Employment Act* (PSEA).⁶

Interviews were undertaken with 66 individuals in the 11 study organizations who were familiar with the use of temporary help services in their organizations. Analysis of contract and interview data was complemented by a review of government-wide and organization-level documents related to the contracting policy for temporary help services, practices and guidelines, a review of the broader literature on temporary help and discussions with senior officials from the study organizations.

To provide an analysis of overall trends in expenditures for temporary help services in all PSEA organizations, the study team also collected and analyzed 10 years of expenditure data (fiscal years 1999-2000 to 2008-2009) from the Public Accounts of Canada for all federal organizations subject to the PSEA.

For further details on the methodology, including the organizations sampled for study and the number of contracts analyzed, see **Appendix 1**.

⁵ Although 4 217 contracts were available for analysis, depending on the specific analysis undertaken and the quality of available data, fewer contracts were analyzed. Therefore, the number of contracts given in the graphs and tables shown in the report may vary. See Table 5 in Appendix 1 for details on the use of contract information.

⁶ For the purposes of this study, non-permanent employment is defined as term, casual and student employment.

Setting the context

Temporary help services defined

For the purposes of this study, temporary help services are defined as services provided to the Government of Canada by resources of temporary help service firms⁷ coded under “Professional and Special Services” in the Public Accounts of Canada.⁸ This definition does not include other services, such as professional consulting, or other non-permanent appointees, such as term, casual or student employees.⁹ Temporary help services cover a range of services, from office support and administrative services to operational, technical and professional services.¹⁰

Previous Public Service Commission involvement in activities related to temporary help services

Although the *Public Service Employment Act* (PSEA) does not discuss the use of temporary help services, the Act anticipates managers’ need to address immediate resource requirements through the provision of casual employment that is excluded from the merit provisions. Nevertheless, the Act places strict limits on the use of casual employees in terms of duration of use, to a maximum of 90 working days in any one organization within a calendar year.¹¹ Other non-permanent staffing mechanisms to the public service workforce, such as specified term appointments, are subject to the merit provisions of the PSEA.

The Public Service Commission (PSC) has historically had some involvement in the way in which temporary help services are used. In the late 1970s, the PSC undertook a pilot project, based in the National Capital Region (NCR), to supply temporary staff to public service organizations

⁷ Treasury Board (2008). *Contracting Policy*. www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=14494. Temporary help service firms are defined by Treasury Board as business organizations providing temporary help services and consisting of more than one employee or principal.

⁸ Referred to in the Public Accounts under Professional and Special Services, temporary help services (Object Code 0813). Coded under Standard Object 04 in the Public Accounts of Canada. www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/txt/72-eng.html

⁹ TB (2008) op cit. For reference purposes, temporary help services are defined in the Treasury Board *Contracting Policy* as services provided under contract to the government for assignments in which the employees of a firm are engaged to provide services to a department or agency on a temporary basis.

¹⁰ PWGSC (2009). www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-eng.html

¹¹ A PSEA provision allows Elections Canada to appoint casuals up to 165 days.

upon request.¹² In 1984, the PSC and the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) conducted an audit on the use of temporary help service workers in the federal public service and their subsequent recruitment into the public service.¹³

Past Public Service Commission involvement in the delivery of temporary help – 1976 to 1979

In December 1977, due to concerns about the use of temporary help services within the public service, the Treasury Board of Canada Secretariat, in consultation with the Public Service Commission and Public Works and Government Services Canada (formerly known as the Department of Supply and Services), developed guidelines on the hiring of temporary workers through private employment agencies in the National Capital Region.

As a result of these consultations, hiring of personnel agency staff was limited to periods of up to eight weeks.

The PSC also began a pilot project to staff all short-term (8 to 13 weeks) stenographic jobs for two organizations.

Even for jobs of less than eight weeks, the PSC accepted job orders from all organizations in the regions, offering them a second source of supply for these positions.

Although the results were favourable, the pilot project was not extended due to concerns about competition with the private sector.

Policies and guidelines for contracting temporary help services

In the federal public service, deputy heads delegate to managers the contracting, staffing and financial authorities needed to best manage their teams to produce results.

When faced with a human resource requirement, managers have several options, including filling vacancies through a staffing process for indeterminate or term positions, hiring casual employees or contracting for temporary help or for other professional services, such as consultants. As noted in **Table 1**, different requirements apply, depending on the option chosen.

¹² PSC (1976-1979). PSC Annual Report.

¹³ PSC and TBS (1984). Special Audit of Temporary Help Services.

Table 1: Requirements for hiring and contracting in the federal public service

Options	Authority / Requirements	Duration
Indeterminate employment	Staffing authority – PSEA	Permanent
Term employment	Staffing authority – PSEA	Non-permanent (various durations)
Casual employment	Staffing authority – PSEA	Up to 90 working days in one organization within a calendar year
Student employment	Staffing authority – PSEA	Non-permanent (various durations)
Professional services (consultants)	Public Works and Government Services Canada (PWGSC) enabling legislation and associated tools; TB enabling legislation and <i>Contracting Policy</i> requirements	Financial limit: Depends on contract and method of supply
Temporary help services within the NCR		Limit: As of May 2009, 48 weeks (24-week extension with PWGSC approval); \$400K limit
Temporary help services within the regions		- Maximum of 20 weeks - Range from \$40K to \$100K

Source: PSEA (2003), *Department of Public Works and Government Services Act* and *TB Contracting Policy* (2008)

Key requirements for procuring temporary help services are outlined in the *TB Contracting Policy*.¹⁴ Federal public service organizations must use PWGSC as the common service provider for temporary help services.¹⁵ The *TB Contracting Policy* identifies the circumstances under which managers may contract for temporary help services.¹⁶

PWGSC, in its role as the government's procurement agent, is responsible for administering the tool used by departments and agencies to engage temporary help. Federal organizations must use the mandatory PWGSC standing offers or supply arrangements in order to contract for temporary help services.¹⁷

PWGSC manages both regional and national standing offers and supply arrangements for temporary help services. It offers further guidelines on the temporary help contracting process, which varies depending on the contracting vehicle used. The process for obtaining temporary help services in the NCR is outlined in **Appendix 2**.

¹⁴ TB (2008) op cit.

¹⁵ TB (2006). *Common Services Policy*. www.tbs-sct.gc.ca/pol/doceng.aspx?id=12025§ion=text

¹⁶ TB (2008) op cit.

¹⁷ TB (2008) op cit. Organizations may use alternative arrangements for contracting temporary help; however, they must apply to PWGSC for an exemption.

Limits on value and duration of contracts

Depending on the region, various contractual and time limits apply to the PWGSC standing offers and supply arrangements (see **Appendix 3** for a description of regional differences).

In the early 1980s, the maximum length of a temporary help service contract was eight weeks.¹⁸ During the 1990s, the time limit was amended and, up until 2003, a contract could not exceed 20 weeks.¹⁹ Between 2003 and May 2009, there were no time limits associated with the PWGSC standing offer and supply arrangements; however, no contract could exceed \$89,000 in value.²⁰ Since May 2009, under the NCR standing offer and supply arrangement, contracts cannot exceed \$400,000 or 48 weeks, with a possible extension of up to 24 weeks with prior PWGSC approval.²¹

Characteristics of temporary help service contracts

To aid in interpreting the study findings, the study team conducted preliminary analysis of the 4 217 contracts collected from the 11 study organizations for the 2007-2008 fiscal year²² (see **Table 2**). Key characteristics of these contracts included:

- The majority of contracts (85.2%) were undertaken in the NCR;
- Based on PWGSC occupational categories, most contracts (62.8%) were for administrative resources; 22% were for operational and technical resources and 15.3% were for professional resources;
- Just over three quarters of contracts (79.4%) were for full-time resources;
- Hourly rates paid to agencies for temporary help workers ranged between \$10 and more than \$100, depending on the level and occupational category. The average hourly rate was \$39.84. The majority of contracts (58.5%) had hourly rates between \$21 and \$40. Nearly 9% of contracts (8.6%) had hourly rates of \$100 or more; and
- Nearly three quarters of the contracts (70.7%) were amended at least once.²³

¹⁸ PSC and TBS (1984). op cit.

¹⁹ TBS (2002). *Contracting Policy*. www.tbs-sct.gc.ca/archives/dcgpubs/contracting/contractingpol-PR-eng.asp?printable=True. Archived version; not in effect after 2002.

²⁰ PWGSC Bulletin (2008). www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-suppliers/bulletin-2-eng.html

²¹ PWGSC (2010). www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/index-eng.html

²² Although 4 217 contracts were available for analysis, depending on the specific analysis undertaken and the quality of available data, fewer contracts were analyzed.

²³ Contracts may be amended for a number of reasons, including contract extension and replacement of a worker.

**Table 2: Contracts for temporary help services –
Characteristics of contracts**

		Number of contracts	Percentage (%)
Region	NCR	2 708	85.2
	Non-NCR	472	14.8
	Total	3 180	100.0
Category of temporary help worker¹	Administrative/office support	1 805	62.8
	Operational/technical	632	22.0
	Professional	439	15.3
	Total	2 876	100.1
Job status	Full-time	2 624	79.4
	Part-time	679	20.6
	Total	3 303	100.0
Rate paid to temporary help service agency	\$20/h or less	597	18.0
	Between \$21 and \$40/h	1 935	58.5
	Between \$41 and \$99/h	500	15.1
	\$100/h or more	284	8.6
	Total	3 316	100.2
Amendments	0	1 151	29.3
	1 to 2	1 841	46.8
	3+	941	23.9
		3 933	100.0

Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

Note: Total number of contracts differ because of missing or poor quality data. Total percentage may not equal 100 due to rounding. See Table 5 in Appendix 1 for details.

¹ www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-eng.html

Study findings

Uses of temporary help services that circumvent the *Public Service Employment Act*

The Public Service Commission (PSC) recognizes the need for temporary help services to meet short-term requirements. However, the PSC has concerns about risks to the integrity of the staffing system when a temporary help service worker is used to fill in where the nature of the work is ongoing and long-term. The PSC believes that the long-term use of a temporary help service worker results in the circumvention of the *Public Service Employment Act* (PSEA).

In this study, two practices were identified that suggested the long-term use of temporary help services. The first was the extended use of a full-time temporary help service contract. The second was the use of an individual temporary help service worker in a continuous working relationship with an organization, either by offering that worker a series of temporary help service contracts or by using a combination of contracts along with other types of non-permanent appointments that fall under the PSEA, such as a term, casual or student appointment.

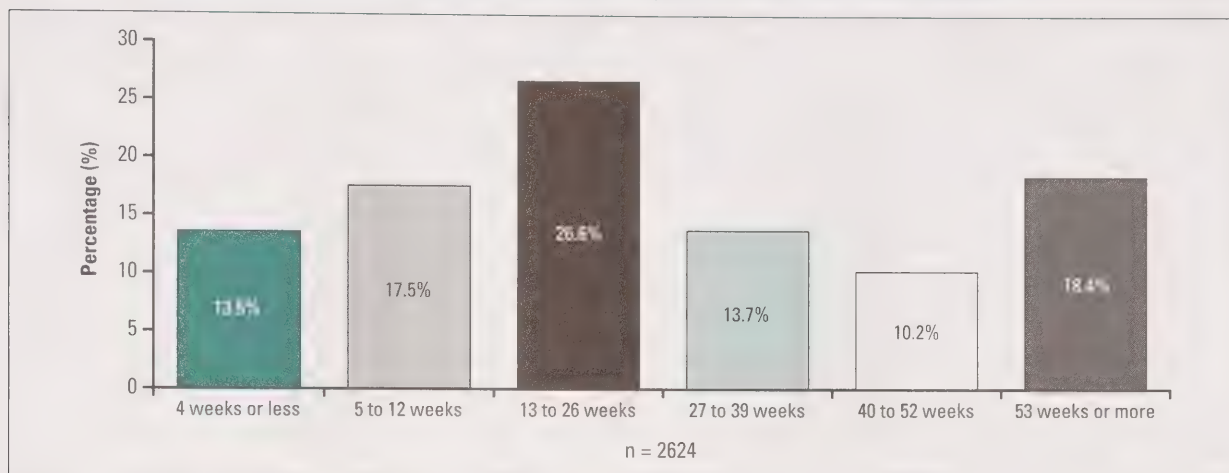
Nearly one in five contracts were for more than 52 weeks

To determine the incidence of long-term contracts, the study analyzed full-time continuous contracts²⁴ in the 11 study organizations for the 2007-2008 fiscal year. It should be noted that, during the period of study, there were no limits to the duration of contracts. Effective May 2009, Public Works and Government Services Canada's (PWGSC) method of supply now limits the duration to 48 weeks, with the possibility of an extension for up to 24 weeks subject to PWGSC approval.

Figure 1 shows that nearly one in six contracts (13.5%) were for short durations of four weeks or less. However, nearly one in five contracts (18.4%) were for durations exceeding 52 weeks. On average, contracts were 29.4 weeks in duration, with the longest contract being 165 weeks and the shortest being one day. Although our analysis of contracts was based on the 2007-2008 fiscal year, PWGSC has informed us that, since May 2009, they have approved only 78 extensions beyond 48 weeks.

²⁴ For study purposes, full-time contracts were identified as 30 hours per week or more. To ensure accuracy, we removed contracts that did not contain information on start date and/or end date.

Figure 1: Contracts for temporary help services – Duration^{1,2}



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

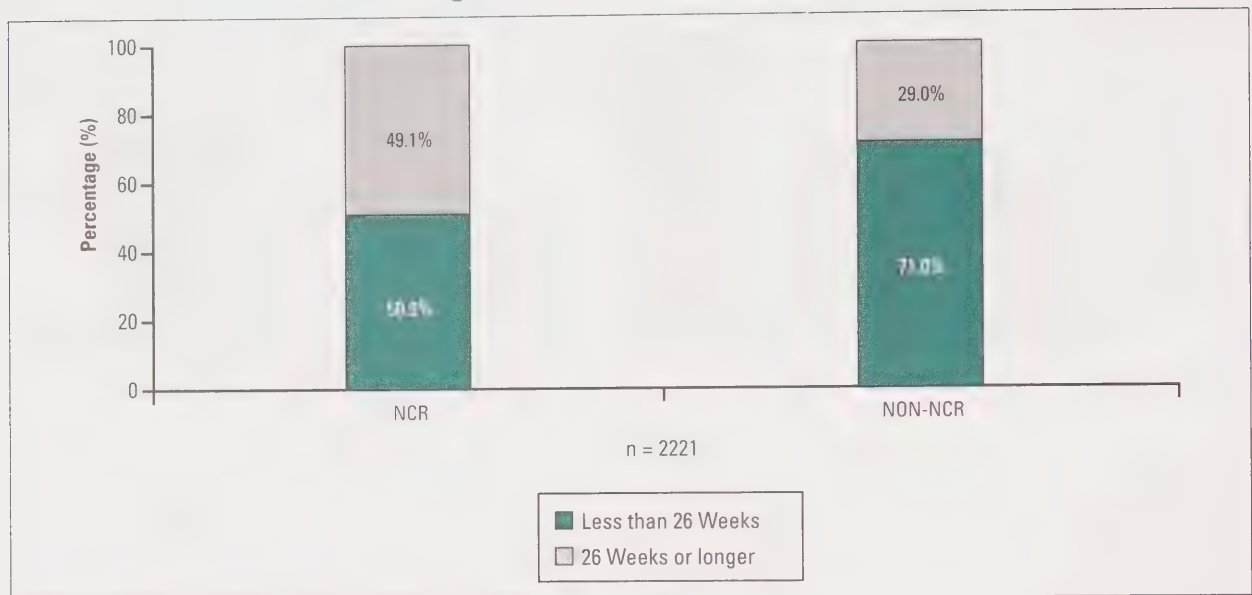
¹ The display shows the duration of contracts, including any amendments. Contracts whose duration fell between the time intervals shown (e.g. four weeks plus a day) were rounded up to the nearest full interval. End points of intervals were chosen to correspond to durations of one month or less, three months, six months, nine months, twelve months and greater than twelve months.

² Contract duration may be underestimated, since organizational tracking systems may not have identified longer-term contracts that started prior to, and ended after our study time frame (2007-2008 fiscal year).

To understand factors that may affect the duration of contracts, the study looked at contract duration in relation to region, occupational classification and contracting rationale. To conduct this analysis, the study used a 26-week cut-off to distinguish short- from long-term contracts.

Figure 2 shows that contracts in the regions were generally of shorter duration than those in the National Capital Region (NCR). A total of 71% of contracts undertaken in the regions were for 26 weeks or less, compared to 50.9% in the NCR.

Figure 2: Contracts for temporary help services – Duration and region of contract



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

Appendix 5 provides analyses of contract duration in relation to contracting rationale and occupational categories created by PWGSC for classifying temporary help services. These categories include operational/technical (e.g. labourer, aerospace engineer), professional services (e.g. auditor, economist) and administration.

These analyses indicated that:

- Contracts undertaken for operational or technical resources or for professional help were more likely to be long-term (59.2% of contracts for operational/technical resources were 26 weeks or longer, as were 51.3% of those for professional help). In contrast, contracts for administrative help were less likely to be long-term (43% of administrative contracts were for 26 weeks or longer; **Appendix Figure 10**); and
- Contracts whose justification was to fill in during staffing processes or to deal with increased workload were more likely to be long-term (62.1% of contracts to fill in during staffing were for 26 weeks or longer, as were 61% of those to deal with increased workload). Contracts to cover for employee leave and staff shortages were less likely to be long-term (44.8% of contracts to cover for employee leave were for 26 weeks or longer, as were 43.4% of contracts to deal with staff shortages; **Appendix Figure 11**).

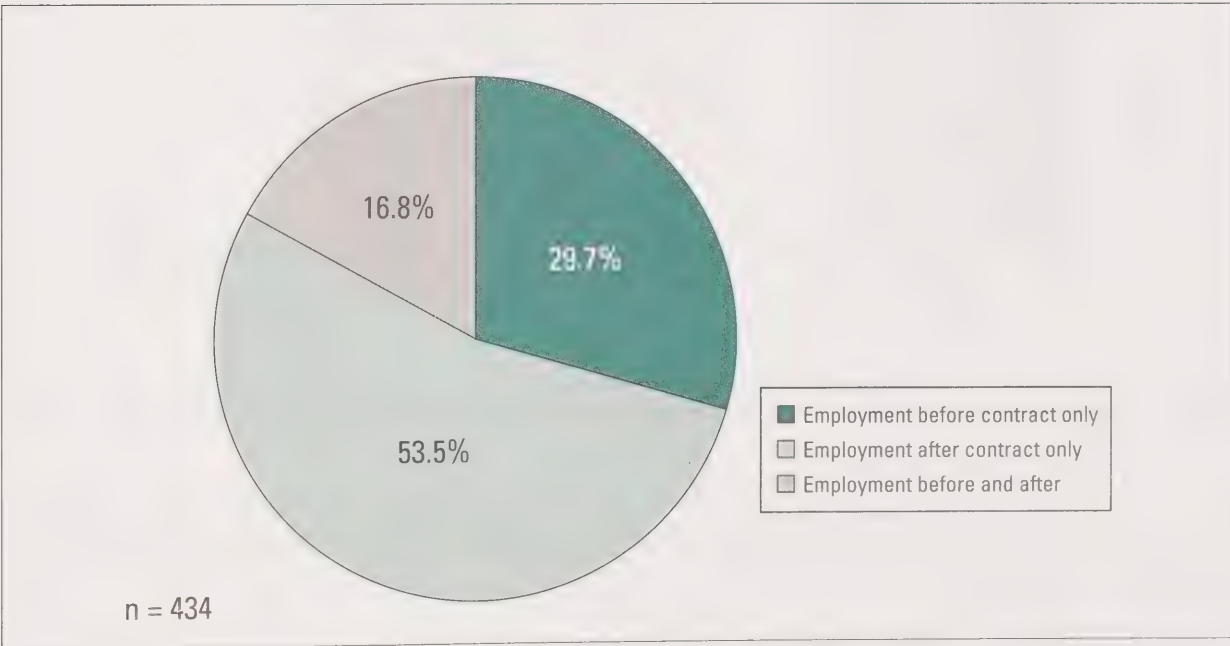
Workers were engaged in continuous working relationships

In order to determine whether there was a continuous working relationship between an individual temporary help service worker and the organization, the study examined situations where a temporary help service worker was employed under the PSEA in the period immediately

surrounding their contract. Our approach was to identify temporary help service workers who had been appointed to a term, casual or student position within a reference period extending from *two weeks prior to their contract start date to two weeks after their contract end date*. It is important to note that, because organizations generally do not collect information on the manager, and because workers are not generally placed in classified positions, it is not possible to determine whether temporary help service workers were repeatedly retained for the same work.

This analysis indicated that 16.3% of the 2 670 temporary help service workers in our study organizations (434 individuals) had been engaged in a continuous working relationship with the organization in which they had held their contracts. **Figure 3** shows that 29.7% of these workers had been employed only in the period prior to their temporary help service contract; 53.5% had been employed only after their contract; and 16.8% had spells of employment both before and after their contract.²⁵ Among those with employment before and after their contracts, the most frequent pattern of movement was from a spell of casual employment, to a temporary help contract, then back to casual employment in a continuous flow (not shown).

Figure 3: Temporary help service workers recruited into non-permanent employment under the *Public Service Employment Act* two weeks before and/or two weeks after their temporary help contract



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

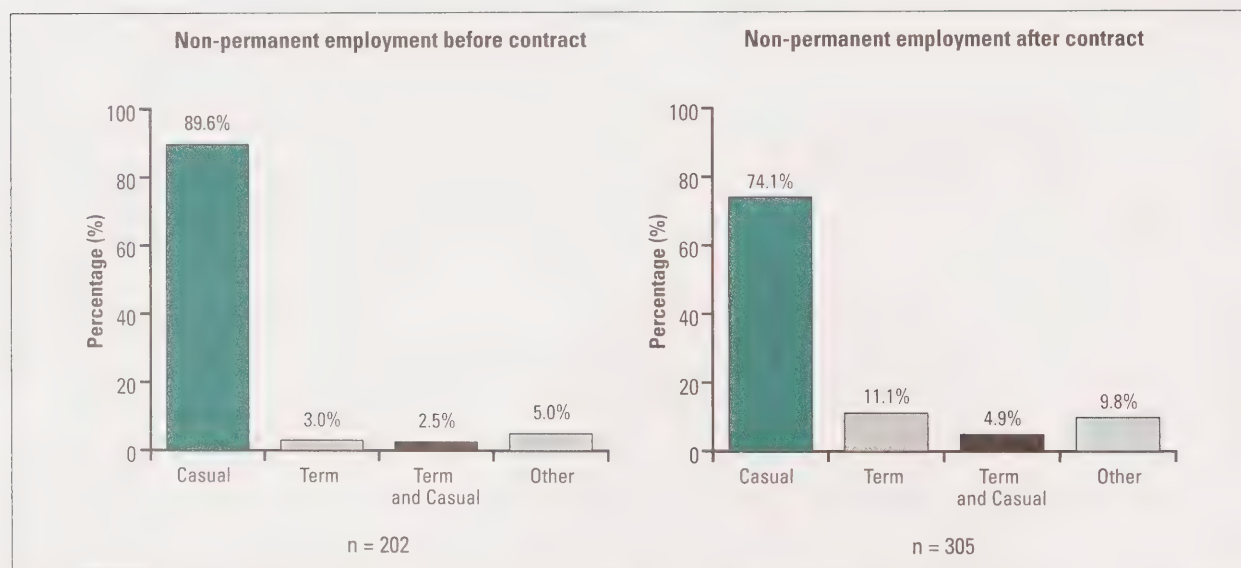
²⁵ Given that our study is based on contracts active only for the 2007-2008 fiscal year, it was not possible to determine whether temporary help service workers held separate contracts before or after this period.

Casual employment was the most common mechanism used to support continuous working relationships

Figure 4 shows the type of employment held by temporary help service workers prior to, and following, their contracts, respectively. The data reveal an employment pattern whereby casual employment was the primary PSEA mechanism used to engage temporary help workers in continuous working relationships. Whether the spell of non-permanent employment was before or after the contract, casual employment was the predominant link:

- 89.6% of those who were employed before their contract held casual positions; and
- 74.1% of those who were employed after their contract held casual positions.

Figure 4: Temporary help service workers recruited into non-permanent employment under the *Public Service Employment Act* two weeks before or two weeks after their temporary help contract by tenure



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

The use of temporary help services as a source of recruitment limits access

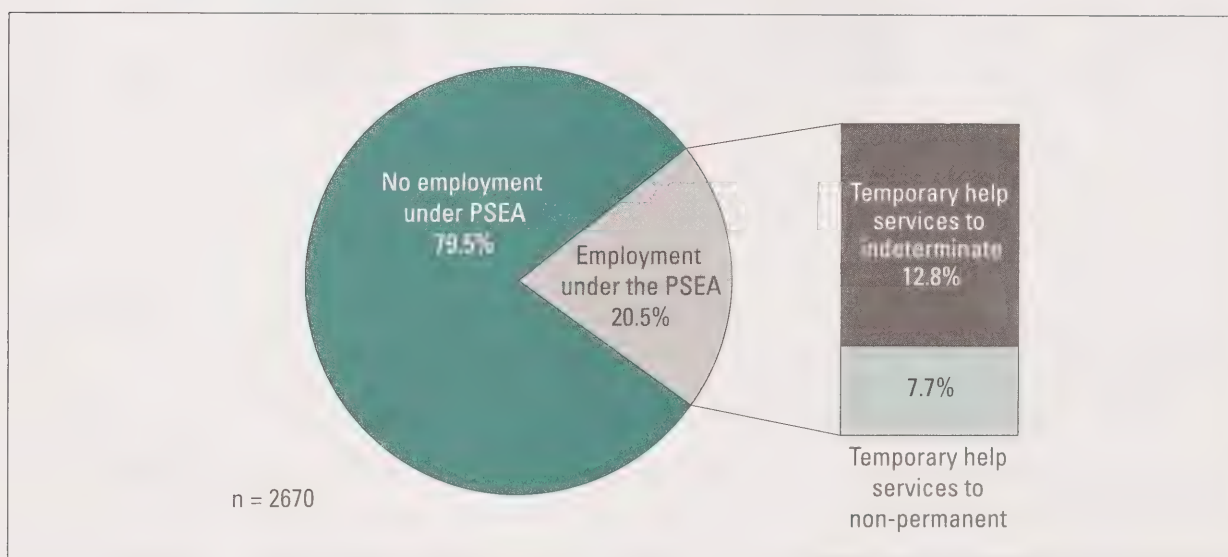
This section of the study explores whether, by obtaining PSEA employment subsequent to their contracts, temporary help workers represent a potential source of recruitment into the public service. In the previous analysis (Figures 3 and 4), we identified continuous employment relationships by focussing on appointments during the period immediately surrounding the temporary help service contract (two weeks prior to the start date of the contract and two weeks after the end date). Any worker who obtained subsequent PSEA employment, after the two-week observation window, was out of scope. For the current analysis, therefore,

we extended the observation window to identify workers who were recruited into PSEA employment within 180 days of their contract end date. We then searched for all subsequent and prior public service appointments for these individuals up to April 30, 2010, and back to March 31, 2005, to identify the paths through which the various appointments had been obtained.

One in five workers was recruited into employment under the Public Service Employment Act within 180 days of their contract

As shown in **Figure 5**, 20.5% of the 2 670 temporary help service workers in the study became employed under the PSEA²⁶ within 180 days of their contract end date (a total of 547 workers): 12.8% (341 workers) obtained indeterminate positions and 7.7% (206 workers) obtained non-permanent positions (term, casual and student) by April 30, 2010, the end of our study period.²⁷

Figure 5: Temporary help service workers recruited into employment under the *Public Service Employment Act* within 180 days of contract end date



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

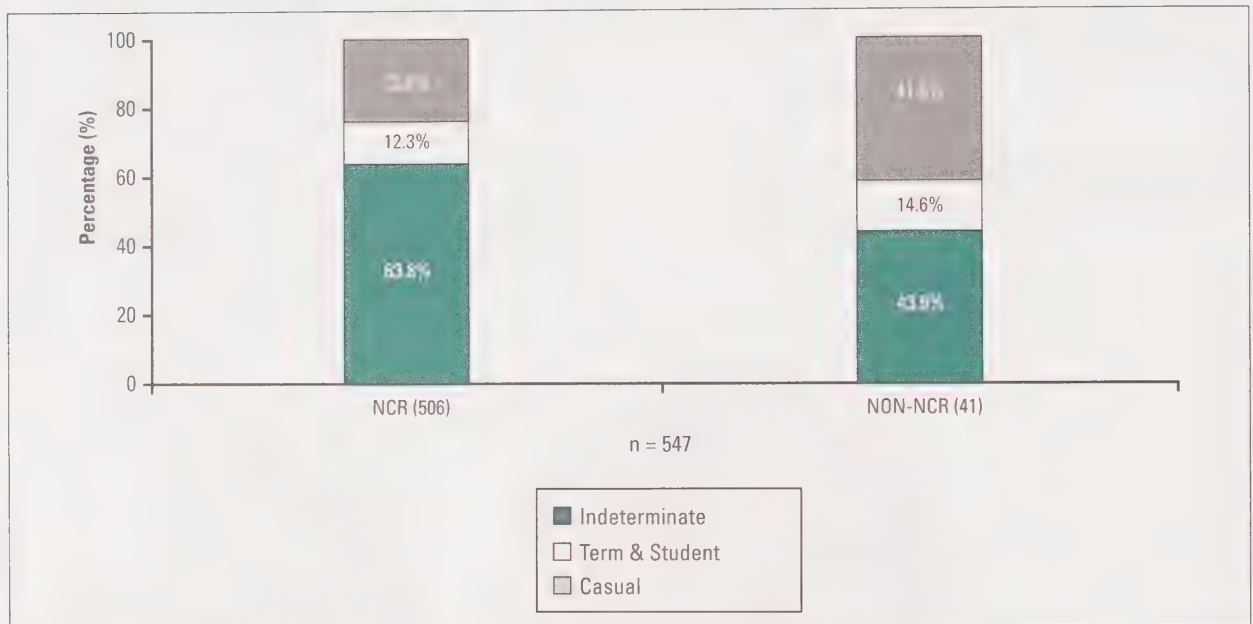
To help us understand the population of temporary help service workers in our 11 study organizations who became employed under the PSEA, the study also looked at their employment tenure by region, language and occupational classification. **Figure 6** shows the regional analysis.

²⁶ Confidence interval of 95% \pm 1.5%. The rate of transition is likely underestimated, since temporary help service workers may have been hired by other organizations within the 180-day observation window, or hired by the same or other organizations after the 180-day window.

²⁷ It is possible that some of these workers may have applied for PSEA positions before or during their contracts. However, the study took into account that possibility by focussing only on appointments with the same organization in which workers held their contracts.

It indicates that appointments in the NCR were more likely to be indeterminate than those in the regions (63.8% of appointments in the NCR were indeterminate, compared to 43.9% of those in the regions). Appointments in the regions were more likely to be casual than those in the NCR (41.5% of appointments in the regions were casual, compared to 23.9% in the NCR).

Figure 6: Temporary help service workers recruited into employment under the *Public Service Employment Act* within 180 days of contract end date by region of position obtained¹



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

¹ Numbers for regions were too small to express individually.

Analyses of employment under the PSEA by language and occupation are shown in **Appendix 5**. These analyses indicate that:

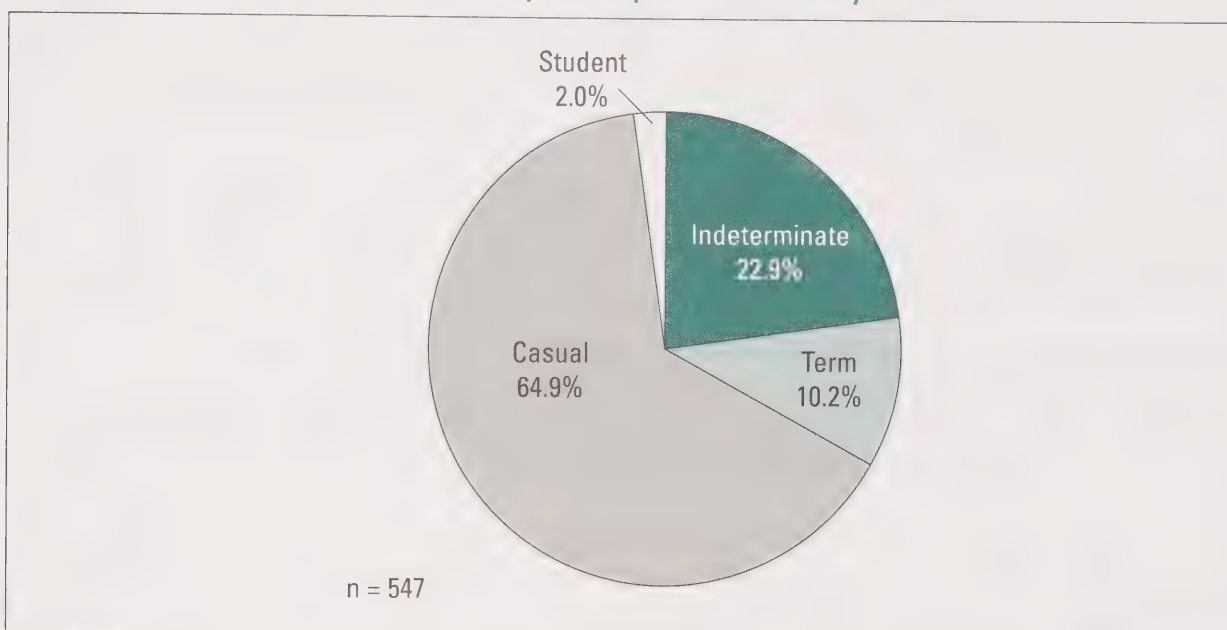
- Of the Francophones who obtained PSEA employment, nearly three quarters (72.3%) obtained indeterminate appointments, compared to 52.2% of Anglophone appointees (**Appendix Figure 12**); and
- Operational or technical (72.6%) and professional workers (66%) were more likely to obtain indeterminate positions than administrative workers (60.3%; **Appendix Figure 13**).

Casual employment was the first point of entry for two thirds of temporary help service workers recruited into employment under the Public Service Employment Act

Although, as previously shown in **Figure 5**, the majority of temporary help service workers who became employed under the PSEA were successful in obtaining indeterminate positions by the end of the study period, **Figure 7** shows that the first point of entry for most of these workers was

casual employment. Nearly two thirds of the workers who became employed under the PSEA (64.9%) started out with casual employment, 22.9% started out with indeterminate employment and 10.2% started out in term employment.

Figure 7: Temporary help service workers recruited into employment under the *Public Service Employment Act* within 180 days of contract end date by first point of entry



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

Use of non-advertised processes to recruit workers into employment under the Public Service Employment Act

To determine the type of selection process by which temporary help service workers obtained their positions, we undertook a separate analysis in which we looked only at those who obtained term or indeterminate positions²⁸ (data not shown). Where workers had obtained more than one such appointment (e.g. two term appointments), we further restricted the analysis to the first appointment. This process identified 269 workers. Findings indicated that 69.9% of these workers obtained their positions through competitive processes open to the public (external advertised); however, 30.1% were through external non-advertised processes. Where temporary help service workers were recruited through non-advertised processes, 44.4% were for indeterminate appointments.

²⁸ Only term and indeterminate appointments require that merit be assessed. Casual appointments do not. Student employment has its own regulations.

Considerable growth in expenditures for temporary help services over the past decade

Temporary help services are reported in the Public Accounts of Canada as a subset of Professional and Special Services. Professional and Special Services include not only temporary help services but also management consulting, legal services and health and welfare services. In 2008-2009, expenditures for temporary help services across the public service represented approximately 3.4% of the Professional and Special Services category.

This section complements the data obtained from our 11 study organizations by discussing trends in expenditures for temporary help services across all PSEA organizations. Trends are presented for the period spanning 1999-2000 to 2008-2009.²⁹

Temporary help service expenditures nearly tripled over the 10-year period, increasing more rapidly than overall government expenditures and expenditures for personnel

Expenditures for temporary help services increased 178%³⁰ over the 10-year period, from \$108 million in 1999-2000 to \$299 million in 2008-2009 (**Figure 14**). This was a faster rate of increase than that in overall government expenditures (35.5%). Expenditures for temporary help services increased at twice the rate of personnel costs.³¹

It is also worth noting that the increase in expenditures for temporary help services (178%) was almost three times the increase seen in the broader category of Professional and Special Services (a 60% increase over the same period; **Appendix Figure 15**).

Temporary help service expenditures grew faster than expenditures for other resourcing options

Managers have a number of resourcing options when they need additional support, including staffing a position indeterminately, appointing non-permanent employees such as term, casual or student employees, contracting professional consultants or engaging a temporary help service worker.³²

²⁹ The Canada Border Services Agency was excluded from analysis due to reorganizations during the 10-year reference period.

³⁰ Not adjusted for inflation. When adjusted for inflation, expenditures for temporary help services grew 132% between 1999-2000 and 2008-2009. Apart from increases in the actual use of temporary help services, this increase could be attributable to any number of factors, such as increases in rates charged by suppliers or increases in the use of workers in highly paid professional categories.

³¹ According to the Receiver General, personnel costs consist of compensation to, or on behalf of, employees for salaries and wages, overtime, severance pay, allowances and other benefits under various collective agreements and other regulations. Also included are the government's contributions, as employer, to various employee benefit plans, and supplementary personnel costs that relate to the cost of employee exchange agreements with other employers, or to various supplementary benefits.

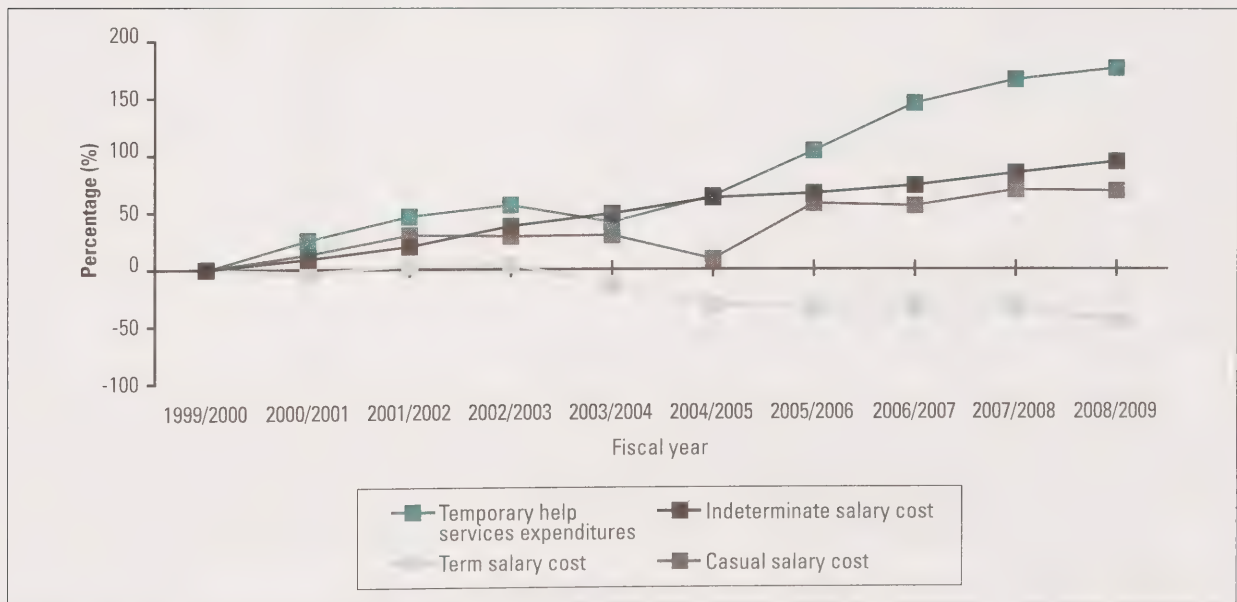
³² Managers may also offer a number of opportunities to their staff, including acting and assignments.

Growth in expenditures for temporary help services exceeded growth in expenditures for any of the PSEA employment options available to managers. Although small relative to expenditures for indeterminate salaries, expenditures for temporary help services grew at almost twice the rate of costs for indeterminate salaries (**Figure 8**).

Temporary help expenditures grew at three times the rate of casual employees. For every dollar spent on casual employee salaries in 1999-2000, \$0.73 was spent on temporary help services. Over the 10-year period, however, the pattern changed. By 2008-2009, for every dollar spent on casual salaries, \$1.21 was spent on temporary help services.

Salary costs for term employees decreased by 46%.³³ With the steady increase in expenditures for temporary help services, and the decrease in term salary costs over the 10-year period, the ratio of every dollar of expenditures for temporary help to term employee salary costs jumped from \$0.13 to almost \$0.69.

Figure 8: Percentage change in expenditures for temporary help services and salary costs for indeterminate, term and casual employees, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)



Source: Public Accounts and Job-Based Analytical Information System

³³ TB (2008). Term Employment Policy. www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12584§ion=text#cha1
The decrease in expenditures for term employee salaries may be partially attributed to the introduction in 2003 of the Term Employment Policy, which allowed for the conversion of employees from term to indeterminate.

Workload increase most common rationale for using temporary help services

The Treasury Board (TB) *Contracting Policy* identifies three acceptable rationales for the use of contracting temporary help services. Temporary help services are to be used:

- Against vacancies during a staffing action;
- When a public servant is absent for a short period; or
- When there is a temporary workload increase for which insufficient staff is available.³⁴

Contract data for the study organizations for 2007-2008 were analyzed to determine the reasons cited for engaging temporary help. Only 44.5% of the contracts provided information on rationales. Of those that did, the most common reason cited was increased workload (50.8%). Coverage during staffing processes accounted for 21.1% of the contract rationales and employee leave, 9.8%. Although staff shortage is not included in the TB *Contracting Policy* as a distinct rationale, 10.5% of the contracts reviewed made reference to staff shortages. Findings are summarized in **Table 3**.

Table 3: Contracts for temporary help services – Rationales

Reasons for contracting temporary help as cited in contracts containing rationales	Percent Number of contracts = 1 878
Increased workload	50.8%
Coverage during staffing action	21.1%
Staff shortage	10.5%
Employee leave	9.8%
Other	7.8%
Total	100.0%

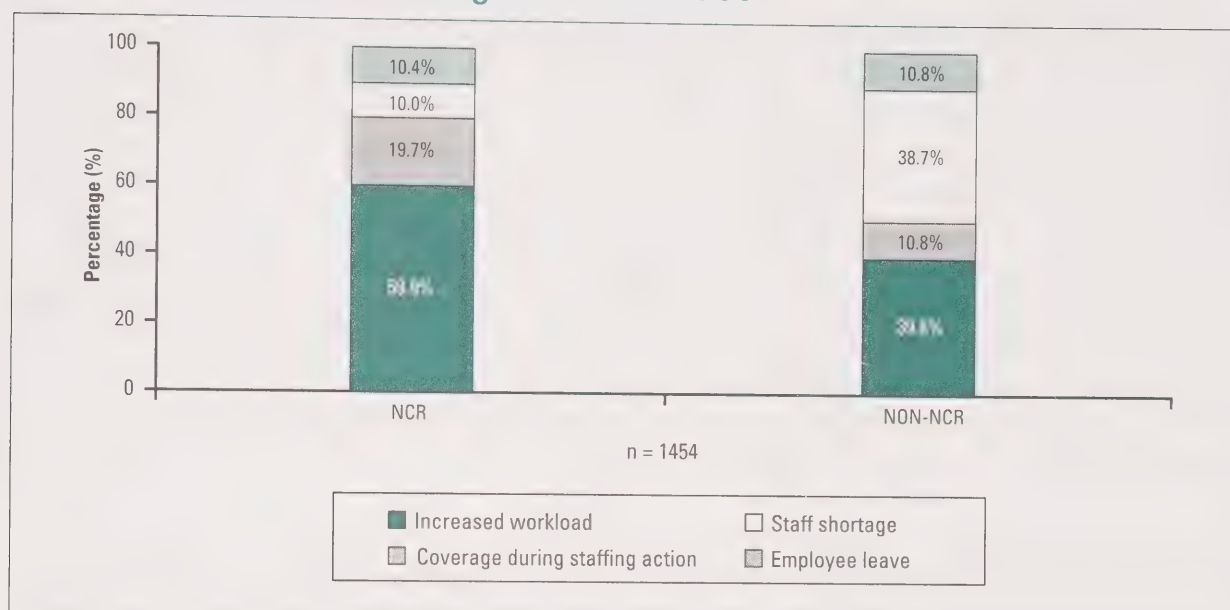
Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

Note: Only 44.5% of contracts reviewed for the study contained contracting rationales.

The study also looked at contract rationales in relation to region (NCR vs. non-NCR), the worker's job category as defined by PWGSC and the monetary value of the contract. **Figure 9** shows that, although increased workload was the most common reason for engaging temporary help in the NCR (59.9%), the regions were split evenly between increased workload (39.8%) and staff shortage (38.7%).

³⁴ TB (2008) op cit.

Figure 9: Contracts for temporary help services – Rationale and region of contract



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

Analyses of contract rationales in relation to job categories and contract value are shown in **Appendix 5**. These analyses indicated that:

- Although workload increase was the most common reason for engaging temporary help services across all job categories, coverage during staffing actions was more commonly cited in contracts for professional services than in contracts for other job categories (31.2% of contracts for professionals cited a staffing action as justification, compared with 24.3% of contracts for administrative workers and 12.9% of contracts for operational and technical workers (**Appendix Figure 17**); and
- As expected, coverage during employee leave was a more common rationale in smaller contracts (17.5% of contracts under \$20K cited employee leave as justification, compared with 4.2% for contracts of \$60K or more). Workload increase was more commonly given as justification for larger contracts (62% of contracts valued at \$60K or more were for workload increases, compared with 51.5% for contracts under \$20K; **Appendix Figure 18**).

Interviewees cited operational demands, employee leaves and lengthy staffing processes as drivers of use

To better understand systemic factors underlying the use of temporary help services, interviewees were asked what kinds of circumstances gave rise to the use of temporary help in their organizations. Responses mirrored the three TB contracting rationales. The drivers cited included cyclical or unexpected spikes in operational demands and the need to fill positions on a temporary basis to accommodate leaves or to backfill during lengthy staffing processes.

Quick and flexible contracting considered a benefit while loss of skills and experience considered a disadvantage

Interviewees said that the major advantage of temporary help services over other forms of non-permanent resourcing was speed and flexibility. Interviewees noted that, in times of pressure, temporary help service workers could be engaged quickly and efficiently and without the commitment to keep them on permanently. A further advantage was ready access to workers who already possessed the skill sets needed to do the job.

Disadvantages included the loss of skills and knowledge when temporary workers finished their contracts, and difficulty in finding temporary workers with skills and experience in specific areas. Some interviewees believed that the limits to contract duration meant that they were unable to keep a worker long enough to meet their needs. Some noted that, given the time limits, the cost of temporary help was considerable, in terms of both the financial investment and the time and energy required for training and orientation.

There is a lack of guidance on and monitoring of uses of temporary help services consistent with *Public Service Employment Act* values

Our review of government-wide policy suggests that there is a gap in the direction provided to managers on the use of temporary help services as it relates to the PSEA. In terms of contracting, the *TB Contracting Policy* cautions against any practices, such as excessive or improper contracting, that might circumvent the merit principle or bilingualism. However, it does not provide specific guidance on what might constitute circumvention of the merit principle.

PWGSC's contracting documentation³⁵ provides guidance to users by identifying unacceptable practices and by indicating in its Frequently Asked Questions that "Temporary help services are not intended to be a permanent staffing tool." The 'THS on-line' system advises users that the system must not be used for the purposes of filling casual, term or permanent staffing arrangements. However, the guidance does not mention the point at which acceptable contracting practices circumvent the PSEA (see **Appendix 4**).

In terms of staffing, the PSEA requires that all appointments be made in accordance with the Act. The PSEA anticipates managers' needs to address immediate resource requirements through the provision of casual employment that is excluded from merit provisions. The Act places strict limits on casual employment in terms of duration of use. The Act, however, does not cover the use of temporary help services.

³⁵ PWGSC (2010), Temporary Help Service Standing Offer/Supply Arrangements Frequently Asked Questions. www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-suppliers/faq-eng.html

At the organizational level, the study found that most organizations had documentation in place that reiterated PWGSC prohibited practices, such as cautioning users against the initiation of staffing arrangements with temporary help service workers. However, a few went further by having policies or guidelines in place to help managers identify practices that negatively impact staffing values.

Human resource (HR) specialists interviewed for the study noted that, when managers approached them for advice, they proposed staffing options under the PSEA, where appropriate, including term or casual positions, or various internal responses, such as assignments or secondments. Contracting specialists interviewed for the study indicated that they too provided guidance on the use of temporary help services, and occasionally suggested staffing a position as an alternative option. However, they noted that, consistent with their role, they proposed these alternatives when they perceived a conflict with contracting guidelines and not with staffing values per se. It should be noted that managers are expected to consult only HR experts for an appointment process and only contracting specialists for engaging temporary help services.

Combined, our findings indicate that, although managers may be provided with policy guidance or advice during the contracting process, there is a lack of formal guidance about how to use temporary help services specifically so as not to have an impact on staffing values.

Little monitoring in place to ensure that use of temporary help services respects the objectives of the Public Service Employment Act

Our document review and discussions with senior officials show that, for the organizations studied, there were few formal mechanisms at the HR or contracting level to monitor practices that affect the PSEA. Furthermore, the study found little evidence to suggest that there is integration between the contracting and HR functions at the organizational level that would allow for the monitoring of improper practices, such as the continuous use of the same temporary help service worker through a combination of contract opportunities and other types of non-permanent arrangements.

In the absence of formal mechanisms at the HR and contracting levels to monitor practices that might impact the PSEA, it is difficult to ensure respect for the PSEA. Ultimately, only the manager and the temporary help service worker know whether questionable practices, such as the continuous use of an individual worker, exist.

Conclusion

Whereas there is a role for temporary help services in addressing short-term needs, this study of 11 *Public Service Employment Act* (PSEA) organizations found temporary help services that were improperly used to address long-term resourcing needs. The Public Service Commission (PSC) believes that long-term resourcing needs should be addressed through staffing mechanisms pursuant to the PSEA. In our opinion, these results reveal an additional workforce within the public service — one that is not subject to the PSEA, and that is used for long-term and continuous work.

This study found two practices that suggested a long-term use of temporary help services. The first was the extended use of full-time temporary help service contracts. The second was the use of individual temporary help service workers in a continuous working relationship with an organization, either by offering these workers a series of temporary help service contracts or by using combinations of contracts and non-permanent appointments that fall under the PSEA, such as a term, casual or student appointment.

The study also found that, in practice, temporary help services provide a source of recruitment into the public service. This use places the PSEA value of access at risk and limits the use of the national area of selection to promote Canada's geographical diversity within the public service. This situation is exacerbated, given that 85.2% of contracts reviewed for this study were undertaken in the National Capital Region.

Although expenditures for temporary help services are smaller relative to those for professional and special services, they have nearly tripled over the last 10 years and have increased at a much faster rate. Over this period, expenditures for temporary help services grew at a much faster rate than costs for other resourcing options available to managers to complete their work. This upward trend in expenditures for temporary help services reinforces the PSC's concerns regarding the risks to the integrity of the public service staffing system.

Temporary help is engaged through a contracting mechanism, not an appointment process, and is only one of the resourcing options available to managers to meet short-term operational requirements. The decision on when to engage temporary help is left in the hands of individual managers. However, managers are provided little guidance to determine when the extended use of temporary help services, or the continuous use of an individual temporary help service worker through a combination of contracts and PSEA non-permanent hiring mechanisms, results in the circumvention of the PSEA and its values.

In terms of follow-up, the PSC is committed to consulting with stakeholders to identify solutions to address the issues raised in this study, including facilitating better guidance and advice to managers. The PSC will also look at proposing possible amendments to the PSEA. The time required to staff a position under the PSEA is also being addressed by providing support to organizations and encouraging them to establish their own benchmarks. In addition, the PSC is committed to working with others to provide guidance to deputy heads on the use of temporary help services within their human resources planning, and on how temporary help services can

be used appropriately in relation to other non-permanent hiring mechanisms under the PSEA. As part of this consultation with stakeholders, the PSC will examine ways to monitor the use of temporary help services within the context of the PSEA.

Study team

Vice-President, Audit and Data Services Branch

Elizabeth Murphy-Walsh

Director General, Data Services and Analysis Directorate

Terry Hunt

Director, Studies and Analysis Division

Catherine Livingstone

Manager, Studies Section

Melanie Morris-Jenkins

Analysts

Kaddour Abejja

Doug Batten

Alex Chiasson

Steve Fecteau

Karen Johnson

Dezhou Sun

Student Analysts

Nathan Jarrett

Erika Maclaughlin

Appendices

Appendix 1 – Methodology

The study sample was limited to 11 organizations. In order to report on all four objectives, study organizations had to have the capacity to generate both contracting and financial data on temporary help service contracts. To facilitate this, only organizations using SAP, a software application that has the capacity to connect both contractual and financial activities, were identified for sampling.

The sampling procedure chosen was purposive. Organizations were selected based on two selection criteria: highest expenditures for temporary help services and intensity of use (temporary help service expenditures relative to the number of employees). This sampling methodology allowed the study team to understand the use of temporary help services in a variety of settings. The final 11 organizations selected for study are provided in **Table 4**. Combined, these organizations accounted for over 50% of total public service expenditures on temporary help services in 2007-2008. Note that some of the biggest users were also the most “intense” (e.g. Health Canada).

Lines of evidence

Data for the study were obtained from multiple sources:

- Temporary help service expenditure information collected from the Public Accounts of Canada for public service organizations;
- Temporary help service financial and contracting information collected from the 11 study organizations;
- Interviews with hiring managers, human resource professionals and contracting specialists within the study organizations; and
- Review of government-wide and organization-level documents related to temporary help service policy, practices and guidelines.

Temporary help services expenditure data from the Public Accounts of Canada

The study team collected and analyzed 10 years of temporary help service expenditure data (fiscal years 1999-2000 to 2008-2009) obtained from the Receiver General from data prepared for the Public Accounts of Canada. Analysis was restricted to federal organizations subject to the *Public Service Employment Act* (PSEA).

Table 4: Organizations selected for study based on 2007-2008 expenditures for temporary help services¹

Organizations	Size (Number of employees)	Expenditures (\$)	Expenditures per employee (\$)	% of Total Expenditures for temporary help services
National Defence	25 067	37,708,494.00	1,504.31	12.8%
Health Canada	9 750	36,751,312.00	3,769.37	12.5%
Public Works and Government Services Canada	12 858	23,226,788.00	1,806.41	7.9%
Foreign Affairs and International Trade Canada	7 358	18,483,438.00	2,512.02	6.3%
Industry Canada	5 460	8,521,546.00	1,560.72	2.9%
Canada School of Public Service	838	6,585,173.00	7,858.20	2.2%
Treasury Board of Canada Secretariat	1 099	6,333,380.00	5,762.86	2.2%
Canadian Heritage	2 272	4,946,288.00	2,177.06	1.7%
Public Safety Canada	938	3,730,480.00	3,977.06	1.3%
Finance Canada	1 091	1,960,165.00	1,796.67	0.7%
Privy Council Office	797	1,403,896.00	1,761.48	0.5%
Total sample		149,650,960.00		50.9%

Source: Public Accounts, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

¹ Organizations in Table 4 are listed in order of their intensity of use of temporary help services (temporary help service expenditures relative to the number of employees).

Temporary help services contract and financial data collected from study organizations

Organizations selected for study were asked to provide information on all contracts active at some point during the 2007-2008 fiscal year. This reference period captured all contracts having start dates in 2007-2008, those having end dates in 2007-2008 and those that were active throughout the year. The 2007-2008 reference year was chosen to enable the study team to observe, over time, whether workers holding these contracts subsequently entered into employment under the PSEA.

Information collected from organizations included the names of temporary help workers, start and end dates of the contracts, hours worked and other administrative variables directly related to the procurement of temporary help.

In addition, financial reporting data containing the organizational entries to the general ledger for all transactions reporting to economic entity 0813 (Temporary Help Services) from April 1, 2006, to March 31, 2009, were collected and analyzed for purposes of data reconciliation.

Interviews

Sixty-six interviews were conducted across the eleven study organizations. The sample of interviewees was selected to include individuals with involvement in the contracting of temporary help service workers. Within each organization, interviews were conducted with the following:

- Four hiring managers who had used temporary help services within the past year;
- One human resources (HR) staffing specialist; and
- One contracting specialist responsible for temporary help service contracts.

Document review

Analysis of contract and interview data was complemented by a review of government-wide and organization-level documents related to temporary help service policy, practices and guidelines. Documents available for review were obtained directly from the organizations or from publicly available sources. Although each organization was requested to provide common documents such as HR plans and contracting manuals, not all provided information or had such documents available.

Other

In addition to the formal lines of evidence described above, study findings were complemented by a review of the broader literature on temporary help services, discussions with senior officials (Directors General of Human Resources, Contracting and Finance) in the study organizations and analysis of temporary help service data collected by Public Works and Government Services Canada. As well, data from the Public Service Commission's Job-Based Analytical Information System were analyzed in order to draw comparisons to the costs of public service employees and to help in determining subsequent employment of temporary help workers under the PSEA.

Data analysis

Analysis of contractual data from the 11 study organizations is based on 4 217 contracts from the 2007-2008 fiscal year. As shown in **Table 5** below, depending on the specific analysis undertaken and the quality of data available for the analysis, fewer contracts were analyzed. Findings, therefore, represent contracts analyzed and do not necessarily represent all organizations engaged for study. Furthermore, as the study is based on a purposive sampling strategy, findings cannot be generalized to the public service as a whole.

Table 5: Description of sample data by study organization

Organization	Contracts received	Contracts used for analysis ¹	Duration	Amendments	Worker names	Region	Reason for use	Hours	Classification of worker
Public Works and Government Services Canada	1 272	1 264	100.0%	100.0%	94.3%	100.0%	90.7%	100.0%	100.0%
National Defence	712	605	99.0%	53.0%	0.0%	100.0%	59.4%	99.3%	97.7%
Treasury Board of Canada Secretariat	594	287	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Health Canada	431	370	100.0%	100.0%	50.9%	100.0%	0.0%	57.6%	0.0%
Foreign Affairs and International Trade Canada	421	400	100.0%	100.0%	91.6%	0.0%	0.0%	40.5%	0.0%
Canadian Heritage	351	345	100.0%	100.0%	99.1%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
Canada School of Public Service	309	301	100.0%	100.0%	26.2%	100.0%	0.0%	29.6%	49.5%
Industry Canada	252	106	100.0%	100.0%	94.3%	100.0%	45.3%	100.0%	100.0%
Finance Canada	243	236	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	97.9%	100.0%	100.0%
Public Safety Canada	193	189	98.4%	100.0%	100.0%	100.0%	22.8%	98.9%	38.1%
Privy Council Office	118	114	100.0%	100.0%	99.1%	0.0%	43.0%	99.1%	99.1%
Totals	4 896	4 217	99.7%	93.3%	81.3%	75.4%	44.5%	78.6%	68.2%

Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

¹ Not all contracts received could be used for analysis due to missing or incomplete data. Percentages given in the table indicate the percentage of data received for each organization that was useable for analysis.

Data challenges

The following limitations were addressed using standard study protocols.

- **Unavailable items and information:** In certain cases, items identified for study purposes were not available or not kept as part of the electronic contract file. Using statistical procedures, data were imputed where possible.
- **Inability to link information:** Depending on the record-keeping system, contracting and financial information could not be linked for some organizations. In such cases, estimation procedures were used based on auxiliary information where possible.
- **Reliance on manual entry:** The focus of the study team was on organizational contract information from the 2007-2008 fiscal year. At that time, however, some organizations did not store such information electronically. To address this issue, the study team made every effort to collect paper copies and enter the information manually, using appropriate data quality checks.

We offset these limitations by using multiple sources of data, multiple methods of data collection and the use of triangulation methods to corroborate findings. Also, where data quality issues were evident, contract information was removed from the analysis.

Appendix 2 – Process to obtain temporary help services in the National Capital Region

The following outlines the process for contracting a temporary help service worker in public service organizations.³⁶

1. After receiving the request from the hiring manager, the contracting specialist confirms the need for a temporary help service resource and verifies with the manager that the resource is in response to one of three conditions expressed in the *Contracting Policy* (i.e. increase in workload, temporary absences or vacancies during a staffing action). If none of these conditions apply, the hiring manager may have to consider other options for addressing their needs.
2. Depending on the requirements, the contracting specialist then decides on the best option for contracting. For example, if more expertise is required, the specialist may use the supply arrangement, which allows them to assess companies with the skill set required and choose the best value, not the lowest price, as is required by the standing offer.
3. Once the decision has been made on the contracting vehicle, the specialist uses the temporary help service on-line tool to narrow down the selection of firms.³⁷ If a particular company is preferred, the supply arrangement allows for this flexibility. In this case, the contracting specialist requests the company name, and the on-line system generates two other names from which bids are obtained. More company names can be generated if deemed necessary.
4. Based on the search criteria entered and the firm names generated, a request for availability (standing offer) or service (supply arrangement) is issued to the temporary help service.³⁸ In order to meet the hiring manager's needs, both the contracting specialist and the hiring manager assess the résumés on the evaluation criteria.
5. Once a company and resource have been chosen based either on lowest price (standing offer or supply arrangement) or best value (supply arrangement), the contracting specialist issues a call-up for services.
6. If the hiring manager is not satisfied with the performance of a temporary help service resource, they can end the contract immediately and request that the firm provide another resource or request a new firm and resource.³⁹ In these cases, the contracting specialist provides PWGSC with information on why the resource was unsatisfactory.

³⁶ See Public Works and Government Services Canada (PWGSC), www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-suppliers/offcmm-stdoff-prta-eng.html#a7; www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-suppliers/srvtmp-spparg-prta-eng.html.

³⁷ This tool has been available since May 2009 for contracting specialists within the National Capital Region who have received mandatory PWGSC training. It is not available for regional standing offers/supply arrangements.

³⁸ According to the PWGSC, a minimum of three companies must be selected for a supply arrangement.

³⁹ Recently, in Ontario, a new law requires that formal notice of one to two weeks be given to the temporary help service worker after they have worked a certain length of time.

Appendix 3 – Current regional temporary help service standing offer arrangements

Table 6 below outlines the major differences between arrangements for contracting temporary help services in the regions and the National Capital Region (NCR).

Table 6: Regional differences in temporary help service contracting vehicles

Region	Length (call-up period)	Value (call-up limitation)
National Capital Region	Maximum: 48 consecutive weeks (or \$400 000) Time period may be extended for an additional 24 consecutive weeks with the prior approval of Public Works and Government Services Canada.	
Ontario Region (excluding NCR)¹	Minimum: 4 consecutive hours Maximum: 20 consecutive weeks	Maximum: \$50 000 per contract (GST included)
Quebec Region²	Minimum: 4 consecutive hours	Maximum: \$100 000 (GST/HST included)
Western Region³	Minimum: 4 consecutive hours Maximum: 20 consecutive weeks Assignments greater than 20 weeks should have senior management approval.	Maximum: \$100 000 (GST/HST included)
Atlantic Region	Minimum: 4 consecutive hours	Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island Maximum: \$50 000 (GST/HST included) For Nova Scotia, greater than \$50,000 is subject to prior PWGSC approval Newfoundland and Labrador Maximum: \$40 000 (GST/HST included)
Pacific Region⁴	Minimum: 4 consecutive hours Maximum: 20 consecutive weeks (including amendments, at the same rate)	Maximum: \$100 000 (GST/HST included) without the prior written approval of the Authority ⁵

¹ Includes all areas outside NCR. [http://clientsontario.pwgsc-tpsgc.gc.ca/temphelp/procedures/clients_e.cfm?src=client; Search Rates \(Equivalent to temporary help service on-line system\): http://clientsontario.pwgsc-tpsgc.gc.ca/temphelp/rates/usermn_e.cfm](http://clientsontario.pwgsc-tpsgc.gc.ca/temphelp/procedures/clients_e.cfm?src=client;SearchRates(Equivalent%20to%20temporary%20help%20service%20on-line%20system):http://clientsontario.pwgsc-tpsgc.gc.ca/temphelp/rates/usermn_e.cfm)

² Quebec Region, other than NCR.

³ Includes the provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta and the Northwest Territories.

⁴ British Columbia or the Yukon Territory.

⁵ PWGSC (2009). <http://publiservice.gc.ca/services/pacific/text/service/abpr/temp2009/temppart1.html#Call-ups>

Appendix 4 – Unacceptable practices in contracting temporary help services⁴⁰

As part of its Temporary Help Service On-Line System, Public Works and Government Services Canada (PWGSC) has outlined a series of standards and protocols for suppliers and buyers of temporary help services, which were reissued as the bulletin “Unacceptable Practices” in November 2009. Practices with relevance to the *Public Service Employment Act* include payrolling, name referral and staffing arrangement fees.

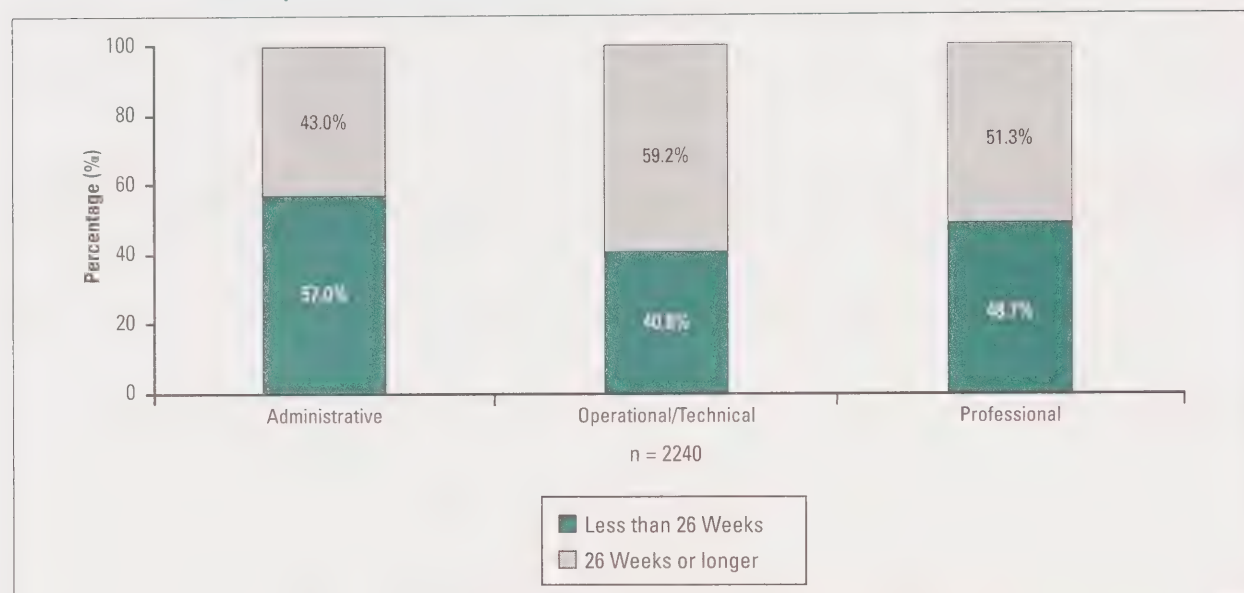
- **Payrolling:** This involves the practice of organizational officials asking temporary help service firms or agencies to hire specific individuals who, in turn, are contracted by the organization as temporary help service workers. According to PWGSC, the On-Line System must not be used by departments or agencies for the purposes of casual, term or indeterminate staffing arrangements, including amending a call-up/contract to accommodate any of these staffing practices.
- **Name referral:** This occurs when a manager requests the services of a specific worker. PWGSC’s concern is that firms be treated fairly. Given that the standing offer is structured to ensure that the firm with the lowest price is chosen, managers are allowed to choose a particular person within this firm, since no firm is unfairly treated. The supply arrangement, on the other hand, allows for contracting specialists to include their choice of firm among the other options provided by the Temporary Help Service On-Line System. In this case, name referral is forbidden since it is seen as preferring a specific firm.
- **Staffing arrangement fee:** If a hiring manager wants to engage a temporary help service worker as a casual, term or indeterminate employee through a non-advertised process and prior to the completion of 20 consecutive weeks of service, the organization must pay the agency a percentage of the annualized salary offered to the worker, depending on how quickly this staffing action takes place. In this situation, the less time one spends as a temporary help service worker under the contract, the greater the fee paid to the agency.⁴¹

⁴⁰ PWGSC (2009) op cit.

⁴¹ Percentages range from 2% to 20%.

Appendix 5 – Additional tables and figures

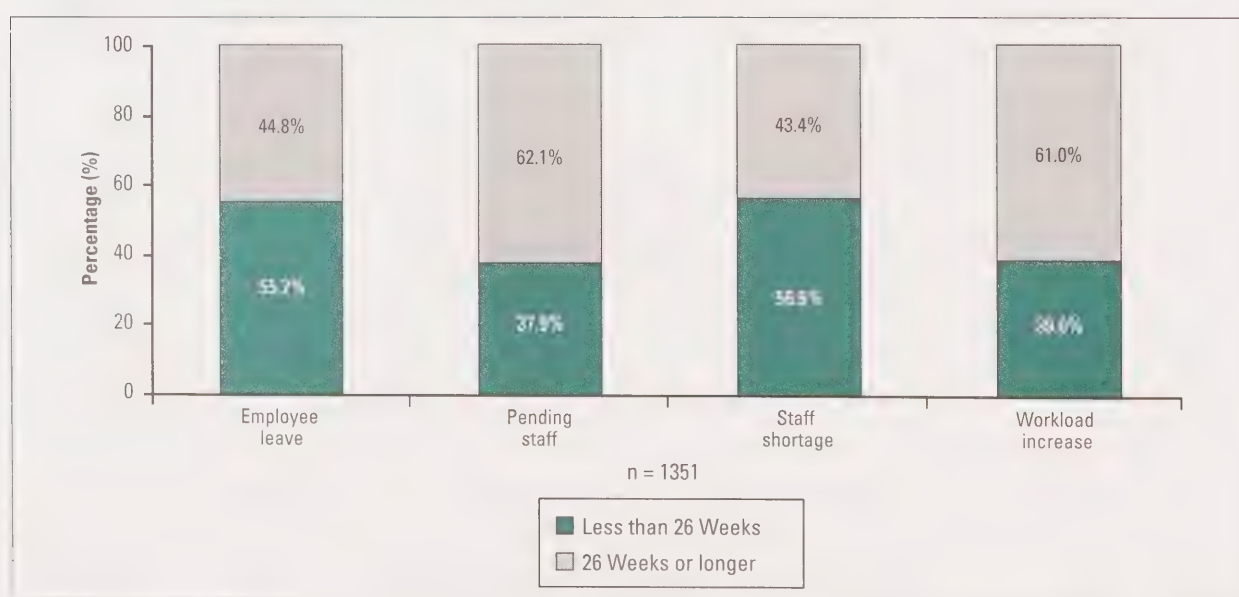
Figure 10: Contracts for temporary help services – Duration and occupational classification¹



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

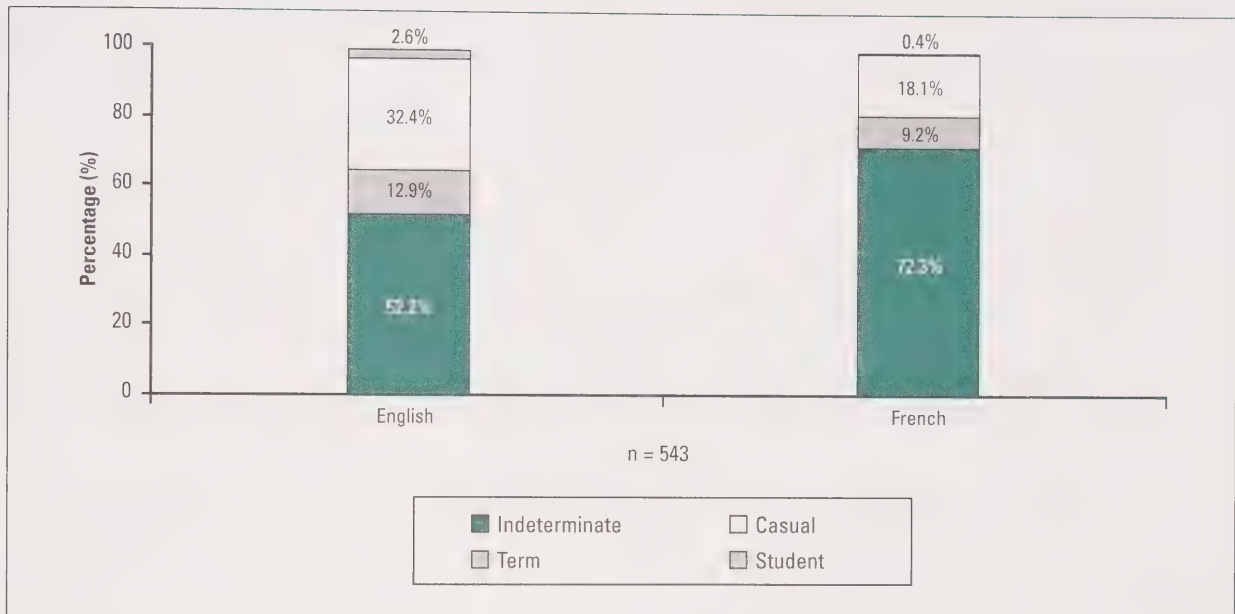
¹ Occupational classifications used for this analysis are as defined by Public Works and Government Services Canada (PWGSC). www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-eng.html

Figure 11: Contracts for temporary help services – Duration and rationale



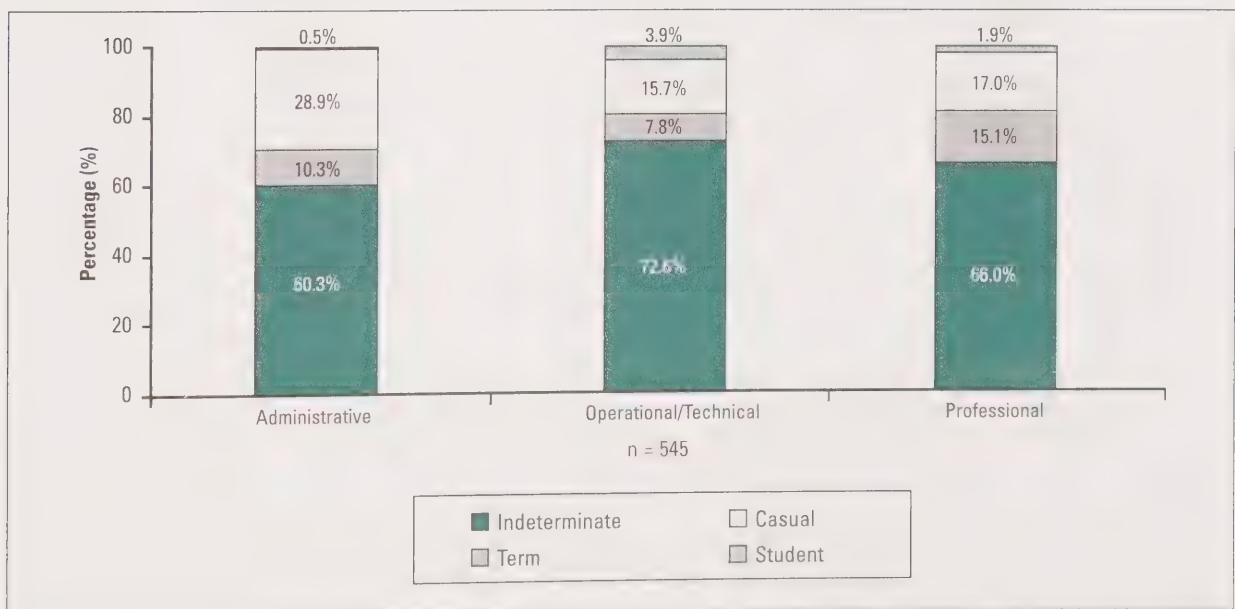
Source: Contracts for temporary help services, 2007-2008

Figure 12: Temporary help service workers recruited into employment under the *Public Service Employment Act* within 180 days of contract end date by tenure and first official language of appointee



Source: Contracts for temporary help services, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

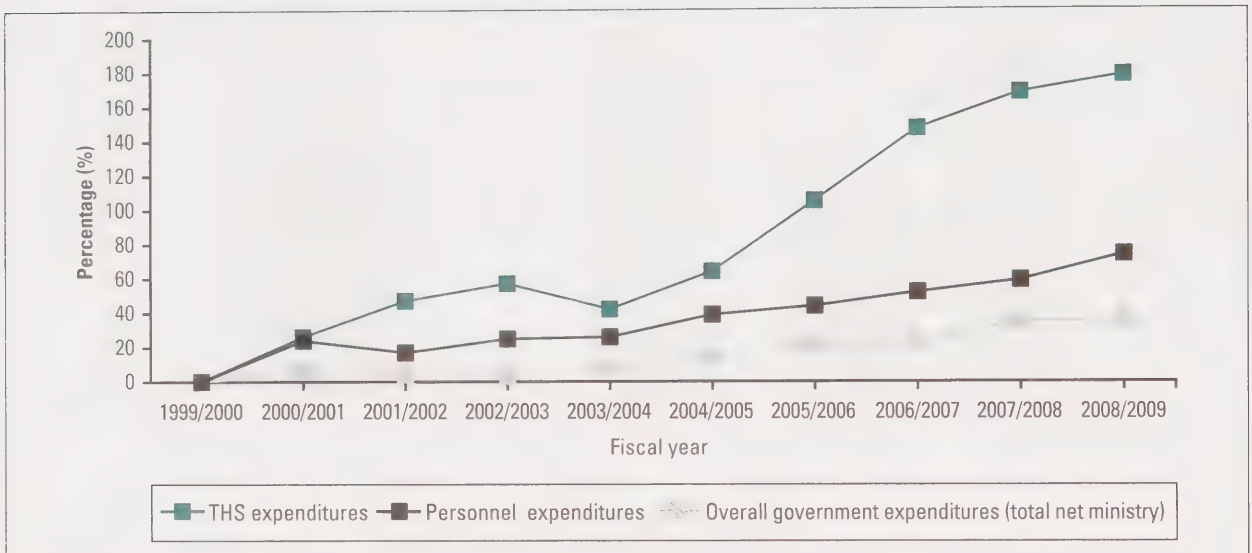
Figure 13: Temporary help service workers recruited into employment under the *Public Service Employment Act* within 180 days of contract end date by tenure and occupational classification¹



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008 and Job-Based Analytical Information System

¹ Occupational classifications used for this analysis are as defined by PWGSC. www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-eng.html

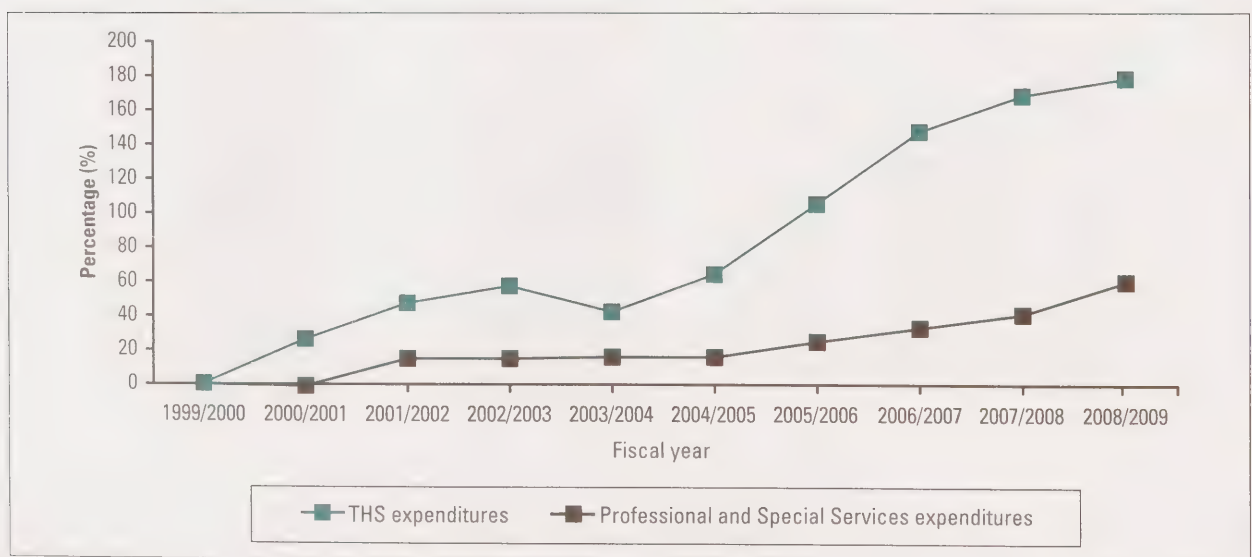
Figure 14: Percentage change in expenditures for temporary help services, overall government expenditures and personnel expenditures, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)



Source: Public Accounts, 1999-2000 to 2008-2009

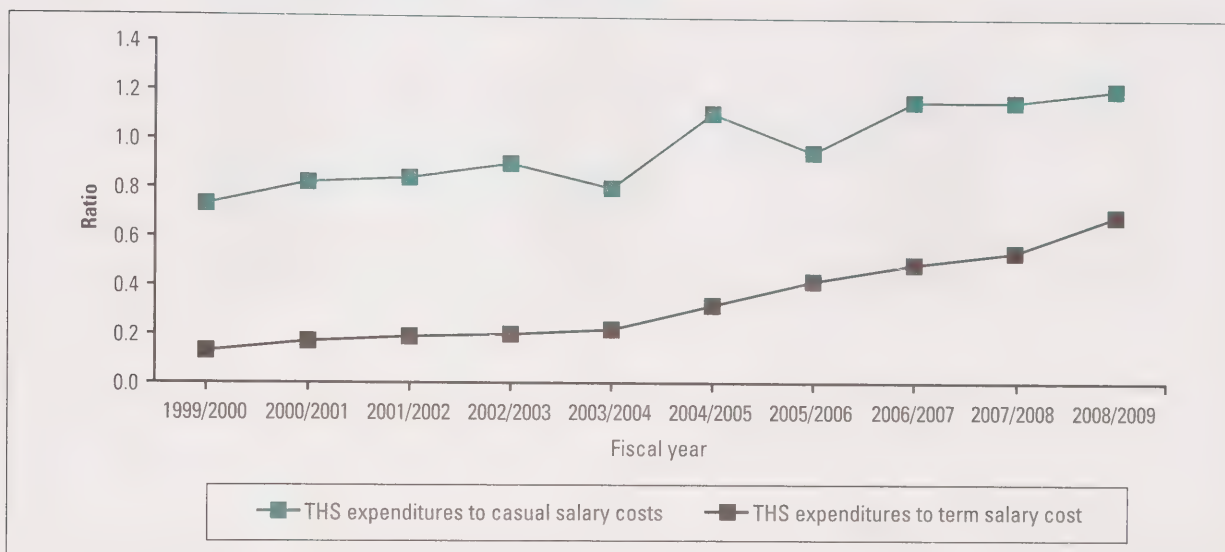
Note: THS indicates Temporary Help Services

Figure 15: Percentage change in expenditures for temporary help services and Professional and Special Services, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)



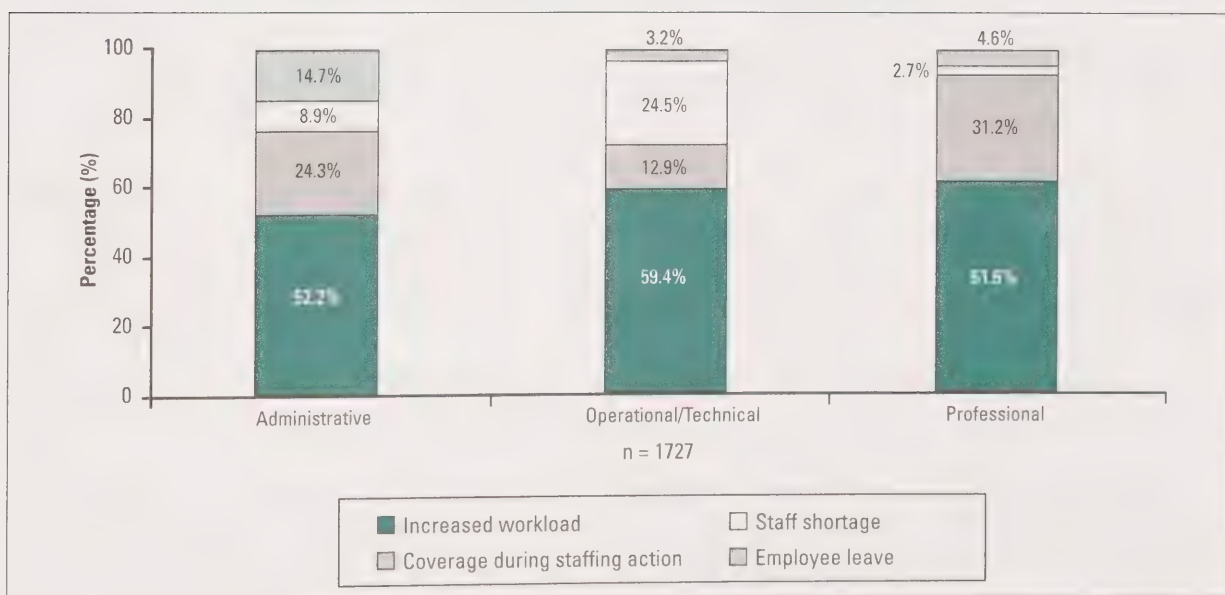
Source: Public Accounts, 1999-2000 to 2008-2009

Figure 16: Ratio of expenditures for temporary help services to expenditures for salaries, casual and term employees, 1999-2000 to 2008-2009 (in unadjusted dollars, reference year 1999-2000)



Source: Public Accounts, 1999-2000 to 2008-2009 and Job-Based Analytical Information System

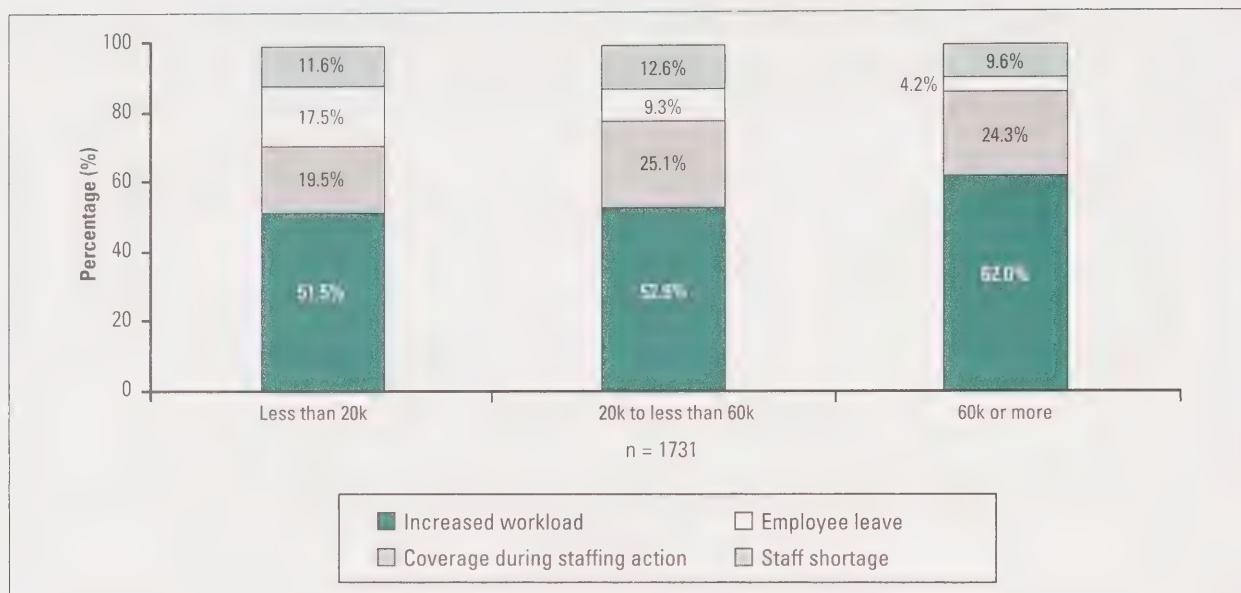
Figure 17: Contracts for temporary help services – Rationale and occupational classification¹



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

¹ Occupational classifications used for this analysis are as defined by PWGSC. www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-eng.html

Figure 18: Contracts for temporary help services –
Rationale and contract value



Source: Temporary help service contracts, 2007-2008

Appendix 6 – Glossary

- Access** (Accessibilité) – One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, it requires that persons from across the country have a reasonable opportunity to apply, and to do so in the official language(s) of their choice, and to be considered for public service employment.
- Acting appointment** (Nomination intérimaire) – Temporary appointment of an employee to another position whose substantive rate of pay constitutes a promotion, as defined by the Treasury Board.
- Advertised appointment process** (Processus de nomination annoncé) – An appointment process where persons in the area of selection are informed of and can apply to an appointment opportunity.
- Appointment** (Nomination) – An action taken to confer a position or set of duties on a person. Appointments to and within the public service made pursuant to the *Public Service Employment Act* are based on merit and non-partisanship.
- Casual employment** (Emploi occasionnel) – A short-term employment option to hire a person. Under the *Public Service Employment Act* (PSEA), a casual worker cannot work more than 90 working days in one calendar year in a given organization, with the exception of the Office of the Chief Electoral Officer, where, in certain circumstances, the maximum period is 165 working days in one calendar year. Other provisions of the PSEA, including the merit requirement and eligibility for internal appointment processes, do not apply to casual workers.
- External appointment process** (Processus de nomination externe) – A process for making one or more appointments in which persons may be considered, whether or not they are employed in the public service.
- Fairness** (Justice) – One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, it requires that decisions be made objectively and free from political influence, personal favouritism and bad faith; policies and practices reflect the just treatment of persons; and persons have the right to be assessed in the official language(s) of their choice in an appointment process.
- Indeterminate (permanent) employment** (Emploi pour une période indéterminée – emploi permanent) – Employment of no fixed duration, whether part-time, full-time or seasonal.
- Merit** (Mérite) – One of the core values of the *Public Service Employment Act*. An appointment is made on the basis of merit when a person to be appointed meets the essential qualifications for work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency. The sub-delegated manager may also take into account any current or future asset qualifications, operational requirements and organizational needs.
- Non-advertised appointment process** (Processus de nomination non annoncé) – An appointment process that does not meet the criteria for an advertised appointment process.

Specified term (term) employment (Emploi pour une durée déterminée) – Employment of a fixed duration, whether full-time or part-time.

Standing offer (Offer à commandes) – An offer from potential suppliers who have met the technical criteria to provide services at pre-arranged prices, with standard terms and conditions, for specific periods of time.

Student (Étudiant) – For organizations where the Public Service Commission has the authority to make appointments, a person who is appointed under the *Student Employment Programs Participants Regulations* in a position as established under a student employment program by the Treasury Board.

Supply arrangement (Arrangement en matière d'approvisionnement) – Similar to a temporary help service standing offer, but may be subject to further negotiation. Supply arrangements allow organizations to solicit bids from a pool of potential pre-screened suppliers based on their specific scope of work. The supply arrangement also includes ceiling prices that allow customer organizations to negotiate the price downward based on the actual scope of work.

Le gestionnaire subdélégué peut également prendre en considération les qualifications constituant un atout, les exigences opérationnelles ou les besoins organisationnels, actuels ou futurs.

Nomination (Appointment) – Mesure prise afin d'attribuer un poste ou un ensemble de tâches à une personne. Les nominations internes et externes à la fonction publique, effectuées en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, sont fondées sur le mérite et l'impartialité politique.

Nomination intérimaire (Acting appointment) – Nomination temporaire d'un fonctionnaire à un poste dont le taux de rémunération constitue une promotion, selon la définition du Conseil du Trésor.

Offre à commandes (Standing offer) – Offre d'un fournisseur éventuel qui a satisfait aux critères techniques pour fournir des services à un prix convenu, selon des conditions générales standards, pendant une période établie.

Processus de nomination annoncé (Advertised appointment process) – Processus de nomination dans le cadre duquel les personnes comprises dans une zone de sélection donnée sont informées d'une occasion d'emploi à laquelle elles peuvent postuler.

Processus de nomination externe (External appointment process) – Processus visant à effectuer une ou plusieurs nominations et auquel sont admissibles tant les personnes qui travaillent à la fonction publique que celles de l'extérieur.

Processus de nomination non annoncé (Non-advertised appointment process) – Processus de nomination qui ne répond pas aux critères relatifs à un processus de nomination annoncé.

Accessibilité (Access) – Une des valeurs directrices de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique qui exige que les personnes de partout au pays aient la possibilité de poser leur candidature en vue d'un emploi dans la fonction publique, et ce, dans la langue officielle de leur choix, et d'être prises en considération pour ce poste.

Arrangement en matière d'approvisionnement (Supply arrangement) – Entente semblable à l'offre à commandes visant à obtenir des services d'aide temporaire. Ce type d'entente peut toutefois faire l'objet de négociations plus poussées. L'arrangement en matière d'approvisionnement permet aux organisations de lancer des appels d'offres auprès d'un bassin de fournisseurs éventuels présélectionnés selon la portée du travail à exécuter. Cet arrangement établit des prix plafond qui permettent aux organisations clientes de négocier les prix à la baisse en fonction de la portée réelle du travail.

Emploi occasionnel (Casual employment) – Possibilité d'embaucher une personne à court terme. Aux termes de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LBFPP), le travailleur occasionnel ne peut, au cours d'une année civile, travailler dans une organisation donnée plus de 90 jours ouvrables, exception faite du Bureau du directeur général des élections où, dans certains cas, la période maximale est de 165 jours par année civile. D'autres dispositions de la LBFPP, comme l'exigence en matière de mérite et l'admissibilité aux processus de nomination internes, ne s'appliquent pas aux travailleurs occasionnels.

Emploi pour une durée déterminée (Specified – term – employment) – Emploi, à temps partiel ou à temps plein, qui prend fin à une date déterminée.

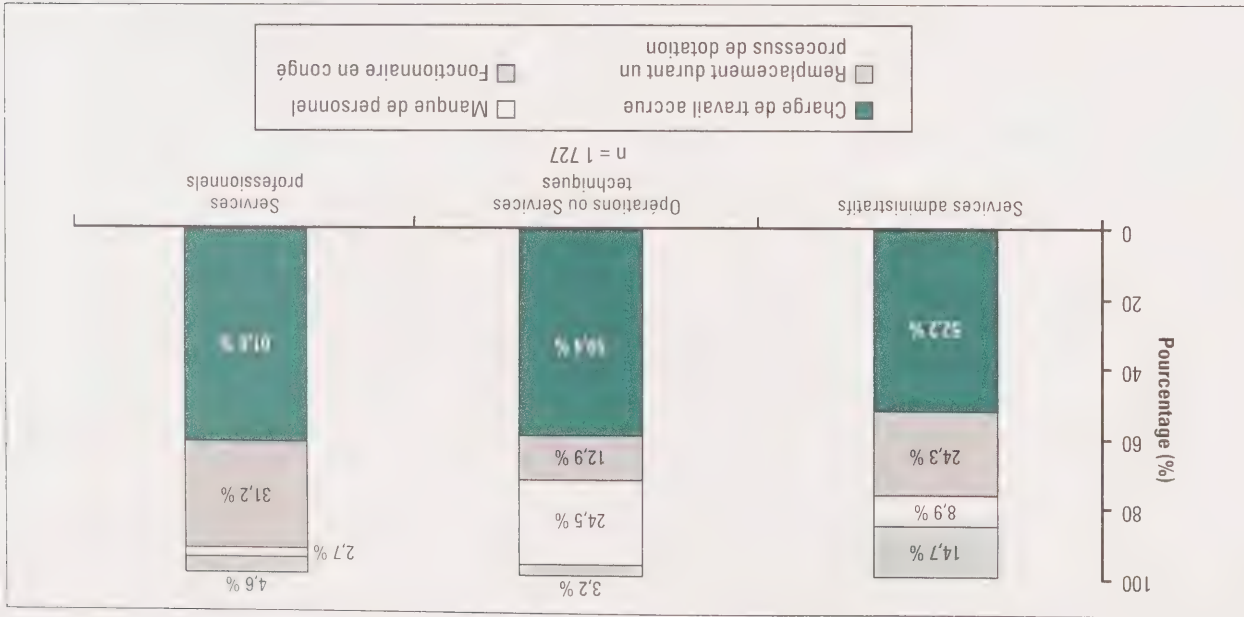
Emploi pour une période indéterminée – emploi permanent (Indeterminate – permanent employment) – Emploi à temps plein ou à temps partiel (y compris saisonnier) dont la durée n'est pas déterminée.

Étudiant (Student) – Personne qui, dans les organisations où la Commission de la fonction publique a le pouvoir d'effectuer des nominations, est nommée en vertu du Règlement sur les participants aux programmes d'embauche d'étudiants dans un poste créé en vertu d'un programme d'emploi étudiant par le Conseil du Trésor.

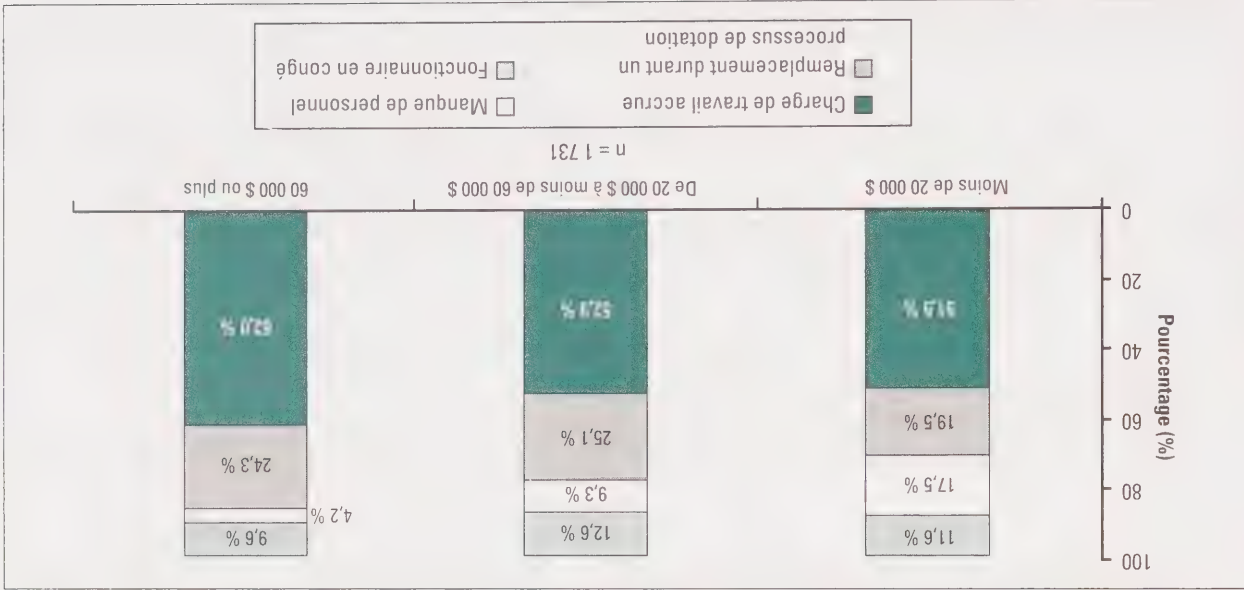
Justice (Fairness) – Une des valeurs directrices de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique qui garantit que les décisions sont prises de façon objective, exempts d'influence politique, de favoritisme personnel et de mauvaise foi; que les lignes directrices et les pratiques témoignent d'un juste traitement des personnes et que, dans le cadre d'un processus de nomination, les personnes sont évaluées dans la langue officielle de leur choix.

Mérite (Merit) – Une des valeurs fondamentales de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique qui veille à ce que le mérite soit à la base d'une nomination lorsque la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, telles que les a établies l'administrateur général, y compris la compétence en matière de langues officielles.

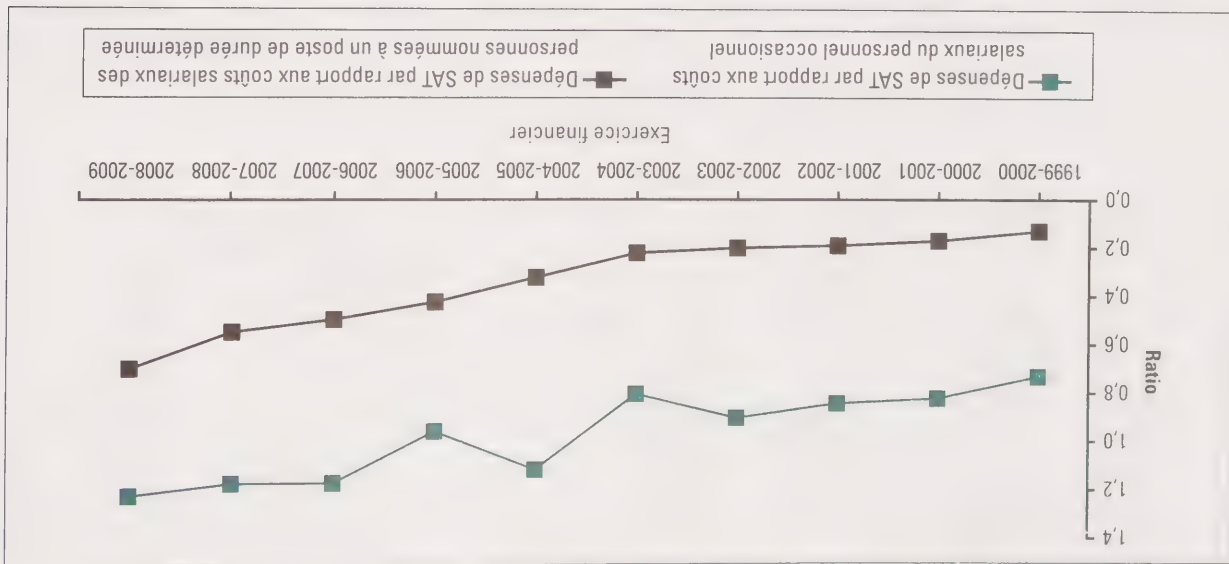
Graphique 17 : Marchés de services d'aide temporaire – Justification et classification des professions



Graphique 18 : Marchés de services d'aide temporaire – Justification et valeur

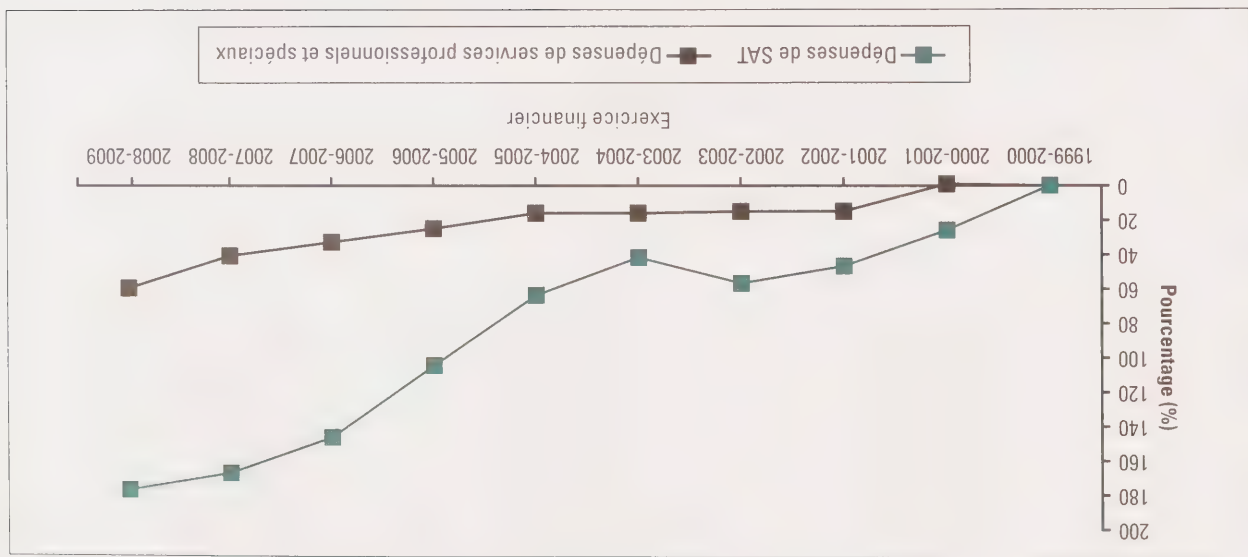


Graphique 16 : Ratio des dépenses de services d'aide temporaire par rapport aux coûts salariaux du personnel occasionnel et des personnes nommées à un poste de durée déterminée, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non ajustés, exercice financier de référence 1999-2000)



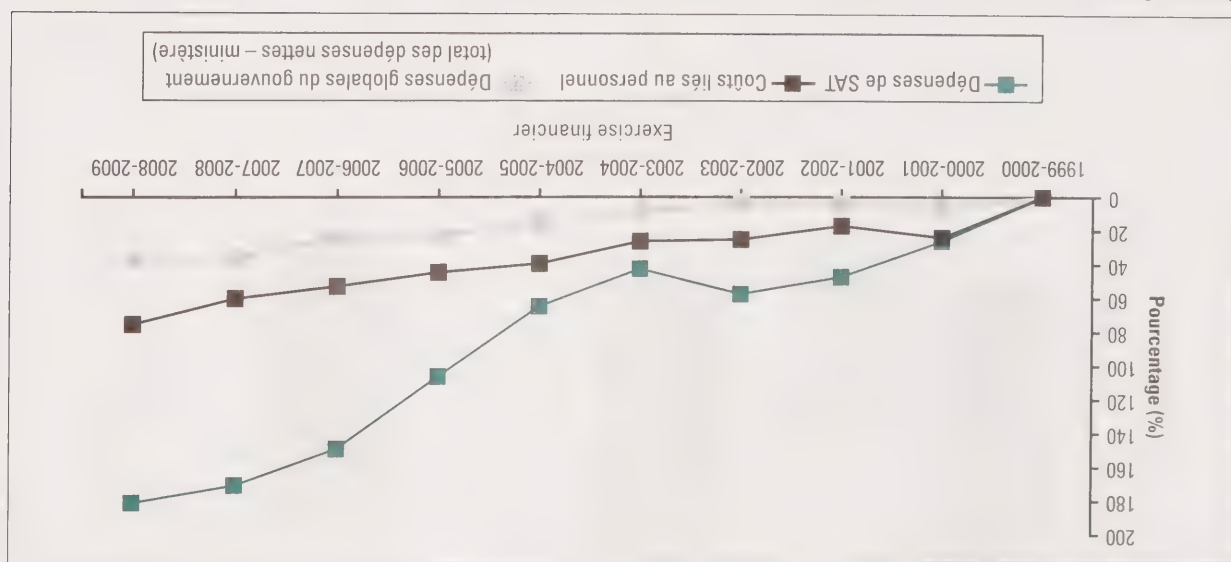
Source : Comptes publics et Système d'information analytique sur les emplois, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009

Graphique 15 : Variation en pourcentage des dépenses de services d'aide temporaire et de services professionnels et spéciaux, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non ajustés, exercice financier de référence 1999-2000)

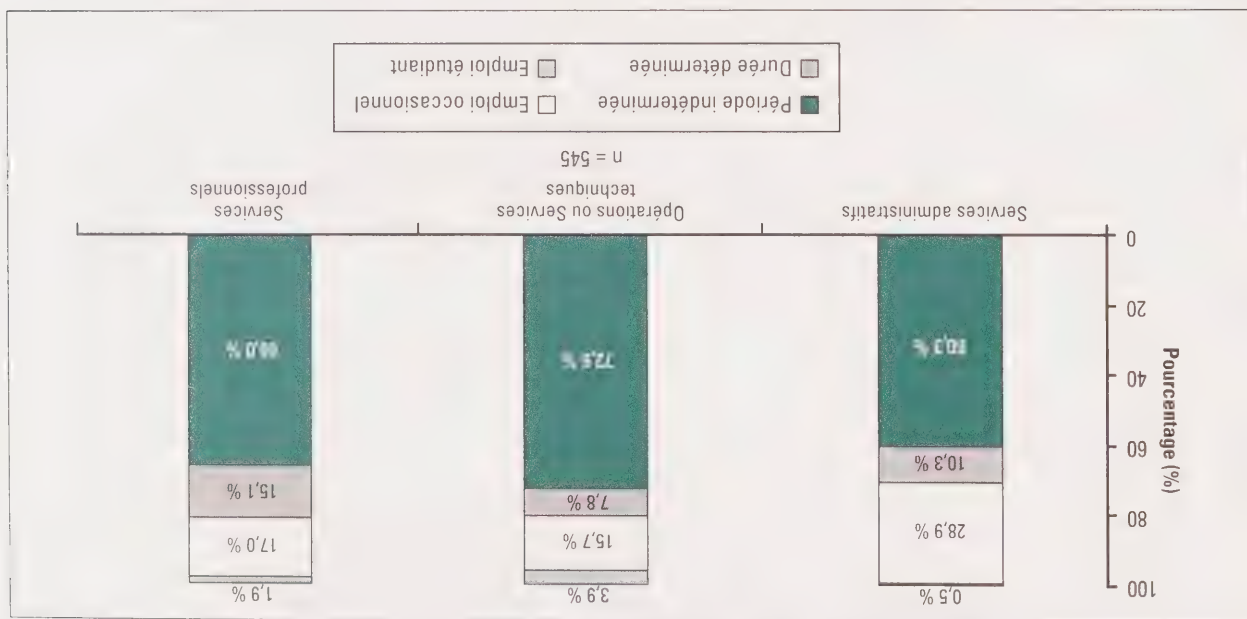


Source : Comptes publics, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009

Graphique 14 : Variation en pourcentage des dépenses de services d'aide temporaire, des dépenses globales du gouvernement et des coûts liés au personnel, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non ajustés, exercice financier de référence 1999-2000)



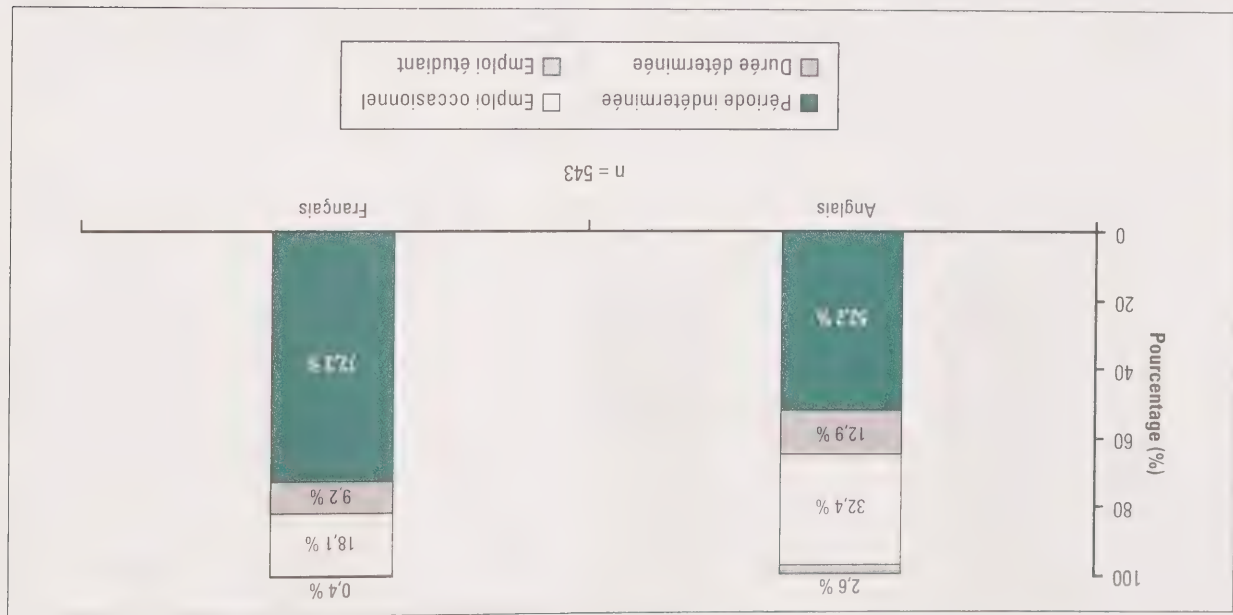
Graphique 13 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à un poste en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique
 dans les 180 jours de la fin de leur marché, selon la durée de l'emploi et la classification des professions¹



Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008, et Système d'information analytique sur les emplois

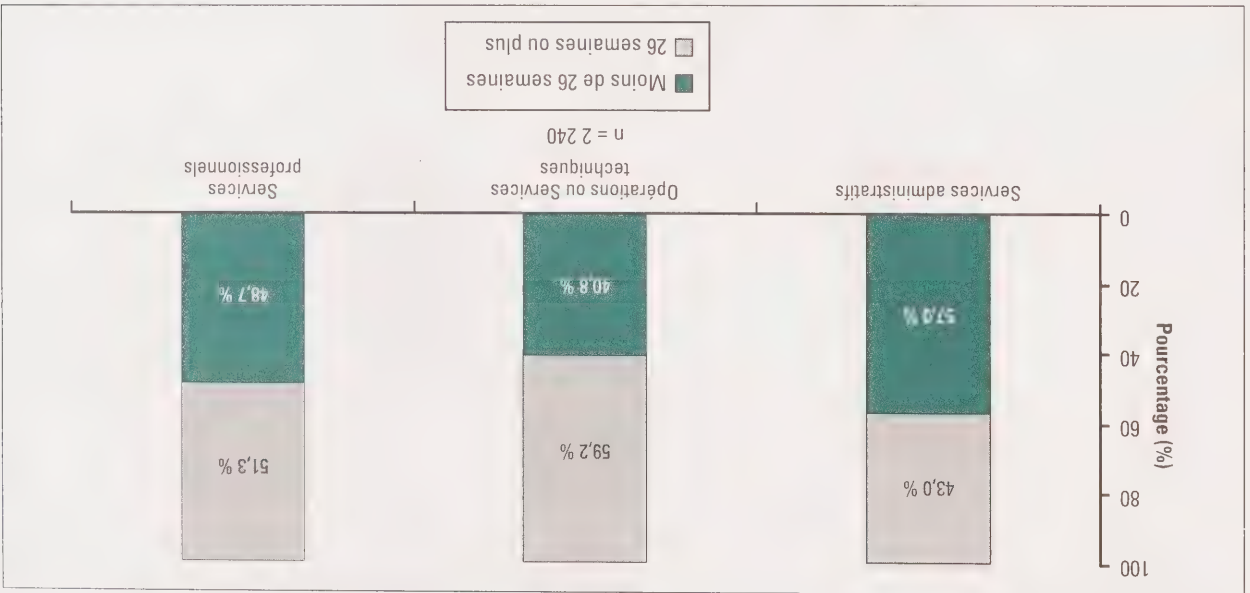
¹ La classification des professions utilisée aux fins de la présente analyse a été établie par TPSGC : www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-fra.html.

Graphique 12 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à un poste en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique
 dans les 180 jours de la fin de leur marché, selon la durée de l'emploi et la première langue officielle de la personne nommée

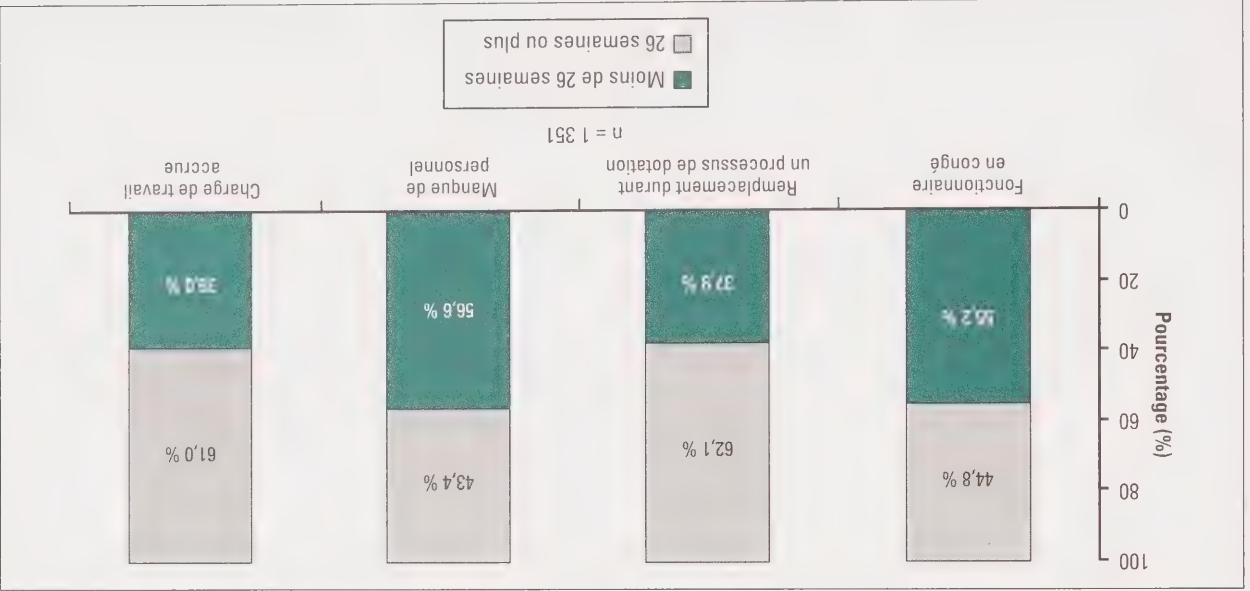


Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008, et Système d'information analytique sur les emplois

Graphique 10 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée et classification des professions¹



Graphique 11 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée et justification des marchés



Annexe 4 – Pratiques jugées inacceptables en matière de passation de marchés de services d'aide temporaire⁴⁰

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a élaboré une série de normes et de protocoles à l'intention des fournisseurs et des acheteurs qui utilisent le système en direct pour les services d'aide temporaire. Il les a en outre publiés de nouveau dans un bulletin intitulé « Pratiques répréhensibles » en novembre 2009. Les pratiques qui peuvent avoir une incidence sur la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ont trait à l'embauche obligatoire, à la présentation de candidats et aux frais liés aux ententes en matière de dotation.

- **Embauche obligatoire :** Il s'agit de la pratique selon laquelle des représentants d'une organisation demandent à une agence de services d'aide temporaire d'embaucher des personnes en particulier qui, par la suite, obtiendront un marché à titre de travailleurs d'aide temporaires auprès de cette organisation. Selon TPSGC, le système en direct pour les services d'aide temporaire ne doit pas être utilisé par les ministères ou organismes pour conclure des ententes en matière de dotation relativement à des emplois occasionnels ou à des emplois de durée déterminée ou indéterminée. Cela comprend la modification d'une commande subséquente ou d'un marché pour permettre l'exécution de l'une ou l'autre de ces mesures de dotation.

- **Présentation de candidats :** Il s'agit de la pratique selon laquelle un gestionnaire demande qu'une personne en particulier soit embauchée. TPSGC tient à ce que les agences de services d'aide temporaire soient traitées équitablement. Comme l'offre à commandes est structurée de manière à garantir que l'agence choisie est celle qui propose le prix le plus bas, les gestionnaires ont le droit de choisir une personne en particulier au sein de cette agence puisque aucune entreprise n'a été traitée injustement. Par contre, dans le cas de l'arrangement en matière d'approvisionnement, les spécialistes des marchés peuvent inclure l'agence de leur choix parmi les entreprises proposées par le système en direct pour les services d'aide temporaire. La présentation de candidats est alors interdite puisque cela est perçu comme un traitement préférentiel accordé à une agence en particulier.

- **Frais liés aux ententes en matière de dotation :** Si un gestionnaire d'embauche souhaite nommer un travailleur d'aide temporaire à un poste occasionnel ou à un poste de durée déterminée ou indéterminée au moyen d'un processus non annoncé, et ce, avant la fin de la période de service de 20 semaines consécutives, l'organisation doit verser à l'agence d'aide temporaire un pourcentage du traitement annuel du travailleur en question, selon la rapidité à laquelle la mesure de dotation a lieu. Dans ce genre de situation, plus la période d'emploi de la personne à titre de travailleur d'aide temporaire est courte, plus les frais que l'organisation doit verser à l'agence de services d'aide temporaire sont élevés⁴¹.

⁴⁰ TPSGC (2009). Ouvrage déjà cité.

⁴¹ Le pourcentage varie de 2 % à 20 %.

Tableau 6 : Différences régionales à l'égard des instruments de passation de marchés relatifs aux services d'aide temporaire

Région	Durée (période de la commande subséquente)	Valeur (limite des commandes subséquentes)
Région de la capitale nationale (RCN)	Maximum : 48 semaines consécutives (ou 400 000 \$), y compris l'ensemble des absences et des modifications subséquentes. La période peut être prolongée de 24 semaines consécutives avec l'approbation préalable de TPSSGC.	Maximum : 50 000 \$ par marché (TPS comprise)
Région de l'Ontario (à l'exception de la RCN) ¹	Minimum : 4 heures consécutives Maximum : 20 semaines consécutives	Maximum : 100 000 \$ (TPS et TVH comprises)
Région du Québec ²	Minimum : 4 heures consécutives	Maximum : 100 000 \$ (TPS et TVH comprises)
Région de l'Ouest ³	Minimum : 4 heures consécutives Maximum : 20 semaines consécutives Les marchés de plus de 20 semaines doivent être approuvés par la haute direction.	Maximum : 100 000 \$ (TPS et TVH comprises)
Région de l'Atlantique	Minimum : 4 heures consécutives	Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard Maximum : 50 000 \$ (TPS et TVH comprises) En Nouvelle-Écosse, les marchés de plus de 50 000 \$ doivent être approuvés au préalable par TPSSGC. Terre-Neuve-et-Labrador Maximum : 40 000 \$ (TPS et TVH comprises)
Région du Pacifique ⁴	Minimum : 4 heures consécutives Maximum : 20 semaines consécutives (y compris les modifications, au même taux)	Maximum : 100 000 \$ (TPS et TVH comprises) sans l'approbation écrite préalable de l'autorité compétente ⁵ .

¹ Englobe tous les secteurs à l'extérieur de la RCN. [clientsontario.pwssc-tps.gc.ca/temphelp/rates/usermn_f.cfm?](http://clientsontario.pwssc-tps.gc.ca/temphelp/procedures/clients_f.cfm?src=client; Recherche des taux (équivalent au Système de services d'aide temporaire) : clientsontario.pwssc-tps.gc.ca/temphelp/rates/usermn_f.cfm?)

² Région du Québec, ailleurs que dans la RCN.

³ Englobe les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta ainsi que les Territoires du Nord-Ouest.

⁴ La Colombie-Britannique et le Yukon.

⁵ TPSSGC (2009). publiservice.gc.ca/services/pacific/text/service/abpr/temp2009/temppart1.html#Call-ups.

Annexe 3 – Conventions actuelles d'offre à commandes pour des services d'aide temporaire en région

Le **tableau 6** ci-après décrit les principales différences entre les conventions de passation de marchés relatives aux services d'aide temporaire dans les régions et dans la région de la capitale nationale (RCN).

5. Lorsqu'une entreprise et une personne ont été choisies, soit pour le prix le plus bas (offre à commandes ou arrangement d'approvisionnement) ou pour la meilleure valeur (arrangement en matière d'approvisionnement), le spécialiste des marchés passe une commande subséquente.
6. Il se peut que le gestionnaire d'embauche ne soit pas satisfait du rendement de la ressource d'aide temporaire. Dans ce cas, il peut mettre fin au marché immédiatement et demander à l'agence de lui fournir une autre ressource ou demander que l'on fasse appel à une autre entreprise³⁹. Dans une telle situation, le spécialiste des marchés doit fournir des explications à TPSCGC quant au rendement insatisfaisant de la ressource.

³⁹ En Ontario, une nouvelle loi, entrée en vigueur récemment, exige qu'un avis officiel d'une à deux semaines soit donné au travailleur d'aide temporaire qui occupe un poste depuis un certain temps.

Annexe 2 – Processus d'obtention de services d'aide temporaire dans la région de la capitale nationale

Les étapes suivantes décrivent le processus d'embauche de travailleurs d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique³⁶ :

1. Le spécialiste des marchés reçoit d'abord la demande du gestionnaire d'embauche. Il confirme ensuite la nécessité de recourir aux services d'aide temporaire. Il vérifie enfin auprès du gestionnaire si la ressource est demandée en raison de l'une des trois situations énoncées dans la Politique sur les marchés (à savoir la charge de travail accrue, les absences temporaires ou des postes à pourvoir durant un processus de dotation). Si aucune de ces situations n'existe, le gestionnaire d'embauche doit envisager d'autres solutions pour répondre aux besoins de son organisation.

2. Selon les exigences, le spécialiste des marchés décide de la meilleure approche à adopter pour conclure un marché. Par exemple, si une expertise particulière est nécessaire, le spécialiste peut recourir à un arrangement en matière d'approvisionnement. Ce type d'entente lui permet d'évaluer les entreprises disposant des compétences requises et de choisir celle offrant la meilleure valeur plutôt que celle proposant le prix le plus bas, comme l'exige l'offre à commandes.

3. Après avoir déterminé l'instrument d'approvisionnement à utiliser, le spécialiste des marchés se sert du système en ligne pour les services d'aide temporaire afin de réduire le nombre d'entreprises parmi lesquelles il devra faire un choix³⁷. Si une entreprise en particulier est à privilégier, l'arrangement en matière d'approvisionnement est tout indiqué puisqu'il offre cette souplesse. Dans ce cas, le spécialiste des marchés demande de retenir les services de cette entreprise, et le système en ligne fournit le nom de deux autres entreprises auprès desquelles le spécialiste obtient une soumission. Le spécialiste peut obtenir le nom d'autres entreprises, s'il le juge nécessaire.

4. À partir des critères de recherche appliqués dans le système en ligne et des noms d'entreprises obtenus, une demande de disponibilité (offre à commandes) ou de service (arrangement en matière d'approvisionnement) est envoyée aux agences de services d'aide temporaire³⁸. Afin de répondre aux besoins du gestionnaire d'embauche, le spécialiste des marchés examine avec ce dernier les *curriculum vitae*, en fonction des critères d'évaluation, pour s'assurer de choisir la personne offrant la meilleure valeur.

³⁶ Voir pages Web de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) : www.tpsgc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-supplieers/officmm-stdoff-prta-fra.html#a7, www.tpsgc-pwsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-supplieers/srvtmp-sparg-prta-fra.html.

³⁷ Depuis mai 2009, cet outil est à la disposition des spécialistes des marchés de la région de la capitale nationale qui ont suivi la formation obligatoire de TPSGC. Il ne peut être utilisé pour les offres à commandes ou les arrangements en matière d'approvisionnement dans les régions.

³⁸ Selon TPSGC, au moins trois entreprises doivent être retenues pour souscrire à un arrangement en matière d'approvisionnement.

Défis posés par les données

Les protocoles d'étude normalisés ont permis de surmonter les contraintes suivantes :

- **Éléments et renseignements inaccessibles** : Dans certains cas, des éléments ciblés par l'étude n'étaient pas accessibles ou n'avaient pas été conservés dans le fichier électronique du marché. À l'aide de méthodes statistiques, les données manquantes ont été estimées dans la mesure du possible.

- **Incapacité d'établir des liens** : Selon le système utilisé pour la tenue des dossiers, il n'a pas été possible d'établir des liens entre les données contractuelles et financières de certaines organisations. Dans ce cas, nous avons eu recours à des procédures d'estimation fondées sur des renseignements secondaires dans la mesure du possible.

- **Recours à la saisie manuelle** : L'équipe chargée de l'étude a mis l'accent sur l'information relative aux marchés que lui ont transmises les organisations pour l'exercice financier 2007-2008. Cependant, à cette époque, certaines organisations ne conservaient pas ces renseignements sur support électronique. Pour pallier la situation, l'équipe n'a donc ménagé aucun effort pour obtenir les copies papier et effectuer la saisie manuelle des données y figurant, en s'assurant de la qualité appropriée de ces données.

Nous avons compensé ces contraintes par l'utilisation de diverses sources de données et méthodes de collecte de renseignements, ainsi que par le recours à des méthodes de triangulation pour valider nos constatations. Par ailleurs, lorsque la qualité de certaines données était problématique, ces données étaient retirées de l'analyse.

Analyse des données

L'analyse des données contractuelles provenant des 11 organisations visées par l'étude porte sur 4 217 marchés ayant été en vigueur au cours de l'exercice financier 2007-2008. Comme le montre le **tableau 5** ci-après, il est possible qu'un nombre inférieur de marchés aient été examinés selon l'analyse particulière effectuée et la qualité des données disponibles. Par conséquent, les constatations de l'étude ont trait aux marchés examinés et ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les organisations visées par l'étude. En outre, comme l'étude est basée sur un échantillonnage établi par choix raisonné, les constatations ne peuvent être généralisées à la fonction publique dans son ensemble.

Tableau 5 : Description des données analysées selon l'organisation visée

Organisation	Marchés obtenus	Marchés examinés	Durée	Modifi- cations	Nom des travail- leurs	Région	Justifi- cation	Nombre d'heures de travail	Classifi- cation des travailleurs
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	1 272	1 264	100,0 %	100,0 %	94,3 %	100,0 %	90,7 %	100,0 %	100,0 %
Défense nationale	712	605	99,0 %	53,0 %	0,0 %	100,0 %	59,4 %	99,3 %	97,7 %
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	594	287	100,0 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Santé Canada	431	370	100,0 %	100,0 %	50,9 %	100,0 %	0,0 %	57,6 %	0,0 %
Affaires étrangères et Commerce international Canada	421	400	100,0 %	100,0 %	91,6 %	0,0 %	0,0 %	40,5 %	0,0 %
Patrimoine canadien	351	345	100,0 %	100,0 %	99,1 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
École de la fonction publique du Canada	309	301	100,0 %	100,0 %	26,2 %	100,0 %	0,0 %	29,6 %	49,5 %
Industrie Canada	252	106	100,0 %	100,0 %	94,3 %	100,0 %	45,3 %	100,0 %	100,0 %
Ministère des Finances Canada	243	236	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %	97,9 %	100,0 %	100,0 %
Sécurité publique Canada	193	189	98,4 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	22,8 %	98,9 %	38,1 %
Bureau du Conseil privé	118	114	100,0 %	100,0 %	99,1 %	0,0 %	43,0 %	99,1 %	99,1 %
Total	4 896	4 217	99,7 %	93,3 %	81,3 %	75,4 %	44,5 %	78,6 %	68,2 %

Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008

L'analyse n'a pu tenir compte de tous les marchés obtenus en raison de données manquantes ou incomplètes. Les pourcentages figurant au tableau indiquent le pourcentage des données reçues de chaque organisation qui ont pu faire l'objet de l'analyse.

En plus d'être fondées sur les sources de données officielles énoncées ci-dessus, les constatations de l'étude s'appuient sur un examen de la documentation générale sur les services d'aide temporaire, des entretiens avec des cadres de direction des organisations visées par l'étude (directeurs généraux des ressources humaines, des marchés et des finances) et une analyse des données relatives aux services d'aide temporaire recueillies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Par ailleurs, nous avons analysé les données provenant du Système d'information analytique sur les emplois de la Commission de la fonction publique afin d'effectuer des comparaisons par rapport aux coûts liés au personnel de la fonction publique et de déterminer la proportion des travailleurs d'aide temporaire qui ont obtenu un emploi subséquent en vertu de la LFFP.

Autres sources

Pour compléter son analyse des données contractuelles et des renseignements recueillis lors des entretiens, l'équipe chargée de l'étude a procédé à un examen de documents des organisations et de l'ensemble de la fonction publique portant sur la politique, les pratiques et les lignes directrices en matière de services d'aide temporaire. Ces documents ont été obtenus directement auprès des organisations ou à partir de sources publiques. Bien que l'équipe ait demandé à chaque organisation de lui fournir des documents courants comme des plans des RH et des manuels sur la passation de marchés, elle n'a pas toujours obtenu les renseignements demandés ou ces documents ne lui étaient pas toujours disponibles.

Examen de documents

- Un spécialiste des marchés chargé des services d'aide temporaire.
- Un spécialiste de la dotation des RH;
- Quatre gestionnaires d'embauche qui avaient eu recours à des services d'aide temporaire au cours de la dernière année;

En tout, 66 entretiens ont été menés auprès des 11 organisations visées par l'étude. L'échantillon de personnes interviewées a été établi de manière à englober les personnes concernées par la passation de marchés de services d'aide temporaire. Les personnes suivantes ont donc été interviewées au sein de chaque organisation :

Entretiens

Parmi les renseignements recueillis auprès des organisations figuraient le nom des travailleurs d'aide temporaire, les dates de début et de fin des marchés, le nombre d'heures travaillées et d'autres variables administratives directement liées aux marchés de services d'aide temporaire. De plus, l'équipe chargée de l'étude a recueilli et analysé des données financières, aux fins de rapprochement. Ces données comprenaient les écritures des organisations au grand livre général pour toutes les transactions répertoriées dans la catégorie économique 0813 (services d'aide temporaire) pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2009.

Tableau 4 : Organisations choisies en fonction des dépenses engagées en 2007-2008 pour les services d'aide temporaire¹

Organisations	Taille (nombre de fonctionnaires)	Dépenses (\$)	Dépenses par fonctionnaire (\$)	% du total des dépenses de services d'aide temporaire
Défense nationale	25 067	37 708 494,00	1 504,31	12,8 %
Santé Canada	9 750	36 751 312,00	3 769,37	12,5 %
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	12 858	23 226 788,00	1 806,41	7,9 %
Affaires étrangères et Commerce international Canada	7 358	18 483 438,00	2 512,02	6,3 %
Industrie Canada	5 460	8 521 546,00	1 560,72	2,9 %
École de la fonction publique du Canada	838	6 585 173,00	7 858,20	2,2 %
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	1 099	6 333 380,00	5 762,86	2,2 %
Patrimoine canadien	2 272	4 946 288,00	2 177,06	1,7 %
Sécurité publique Canada	938	3 730 480,00	3 977,06	1,3 %
Ministère des Finances Canada	1 091	1 960 165,00	1 796,67	0,7 %
Bureau du Conseil privé	797	1 403 896,00	1 761,48	0,5 %
Échantillon total		149 650 960,00		50,9 %

Source : Comptes publics et Système d'information analytique sur les emplois, 2007-2008
¹ Les organisations figurant au tableau 4 sont classées par ordre décroissant selon l'ampleur de leur utilisation des services d'aide temporaire (dépenses engagées pour les services d'aide temporaire par rapport au nombre de fonctionnaires).

Données financières et contractuelles relatives aux services d'aide temporaire recueillies auprès des organisations visées par l'étude

L'équipe chargée de l'étude a demandé aux organisations choisies de lui fournir des renseignements sur tous les marchés de services d'aide temporaire en vigueur au cours de l'exercice financier 2007-2008. Cette période de référence englobe tous les marchés qui ont débuté ou pris fin en 2007-2008, et ceux qui ont été en vigueur tout au long de cet exercice financier. L'exercice financier 2007-2008 a été choisi comme période de référence pour permettre à l'équipe chargée de l'étude d'observer, au fil du temps, si les personnes visées par des marchés de services d'aide temporaire avaient obtenu un emploi subséquent en vertu de la LEFP.

Annexe 1 – Méthodologie

L'échantillon à l'étude se limitait à 11 organisations. Pour permettre à l'équipe chargée de l'étude de produire un rapport sur les quatre objectifs fixés, les organisations visées devaient être en mesure de fournir des données contractuelles et financières sur les marchés de services d'aide temporaire. Dans cette optique, seules les organisations qui utilisaient le SAP, une application permettant de créer des liens entre les activités contractuelles et financières, ont été retenues aux fins de l'échantillonage.

L'échantillonage a été effectué par choix raisonné. Les organisations ont donc été choisies en fonction de deux critères : les dépenses élevées qu'elles avaient engagées pour les services d'aide temporaire et l'ampleur du recours à ce type de service (dépenses de services d'aide temporaire par rapport au nombre de fonctionnaires). Cette méthode d'échantillonage a permis à l'équipe chargée de l'étude de comprendre l'utilisation des services d'aide temporaire dans divers contextes. La liste des 11 organisations que nous avons retenues graphique au tableau 4. Plus de 50 % des dépenses totales de services d'aide temporaire dans la fonction publique en 2007-2008 étaient attribuables à ces 11 organisations uniquement. Il est à noter que certaines des organisations qui ont consacré le plus d'argent aux services d'aide temporaire étaient aussi de très grands utilisateurs (p. ex. Santé Canada).

Sources de données

Les données utilisées dans le cadre de l'étude provenaient de diverses sources :

- Renseignements tirés des Comptes publics du Canada sur les dépenses de services d'aide temporaire des organisations de la fonction publique;
- Données financières et contractuelles relatives aux services d'aide temporaire recueillies auprès des 11 organisations visées par l'étude;
- Entrevues menées auprès de gestionnaires d'embauche, de professionnels en ressources humaines et de spécialistes des marchés au sein des organisations visées par l'étude;
- Examen de documents des organisations et à l'échelle du gouvernement portant sur la politique, les pratiques et les lignes directrices en matière de services d'aide temporaire.

Renseignements tirés des Comptes publics du Canada sur les dépenses de services d'aide temporaire

L'équipe chargée de l'étude a recueilli et analysé des données sur les dépenses de services d'aide temporaire pendant 10 ans (de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009); ces données ont été obtenues auprès du receveur général et provenaient des Comptes publics du Canada. L'analyse s'est limitée aux organisations fédérales assujetties à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP).

Équipe chargée de l'étude

Vice-présidente, Direction générale de la vérification et des services de données
Elizabeth Murphy-Walsh

Directeur général, Direction de l'analyse et des services de données
Terry Hunt

Directrice, Division de l'analyse et des études
Catherine Livingstone

Gestionnaire, Section des études
Melanie Morris-Jenkins

Analystes

Kaddour Abejja
Doug Batten

Alex Chiasson
Steve Fecteau

Karen Johnson
Dezhou Sun

Analystes étudiants

Nathan Jarrett
Erika MacLaughlin

À titre de suivi, la CFP s'est engagée à consulter les intervenants pour trouver des solutions en vue de résoudre les problèmes soulevés dans la présente étude, y compris donner une meilleure orientation et de meilleurs conseils aux gestionnaires. La CFP examinera également la possibilité de proposer d'éventuelles modifications à la LEFP. Le temps requis pour doter un poste en vertu de la LEFP est également examiné, et ce, en fournissant du soutien aux organisations et en les encourageant à établir leurs propres repères. En outre, la CFP s'est engagée à travailler avec d'autres afin de conseiller les administrateurs généraux sur le recours aux services d'aide temporaire dans le cadre de leur planification des ressources humaines, et sur la façon dont ces services peuvent être utilisés de manière appropriée par rapport aux autres mécanismes d'embauche d'employés non permanents en vertu de la LEFP. Dans le cadre de cette consultation menée auprès des différents intervenants, la CFP examinera les moyens de surveiller le recours aux services d'aide temporaire. Cet examen tiendra compte de la LEFP et des changements récemment apportés à la passation de marchés.

Bien que les services d'aide temporaire aient un rôle à jouer pour permettre aux organisations de combler leurs besoins à court terme, l'étude des 11 organisations régies par la *Loi sur l'emploi de la fonction publique* (LEFP) a permis de constater que les services d'aide temporaire sont utilisés de façon inappropriée pour répondre à des besoins de ressourcement à long terme. La Commission de la fonction publique (CFP) estime que les besoins de ressourcement à long terme devraient être comblés au moyen des mécanismes de dotation offerts par la LEFP. À son avis, ces constatations indiquent qu'il existe un autre type d'effectif au sein de la fonction publique, qui n'est pas régi par la LEFP, mais qui est utilisé pour effectuer du travail continu et à long terme.

L'étude a révélé deux pratiques suggérant une utilisation à long terme des services d'aide temporaire. La première était l'utilisation prolongée de marchés de services d'aide temporaire à temps plein. La seconde a été le recours à certains travailleurs d'aide temporaire dans une relation d'emploi continu avec l'organisation contractante, soit en proposant à ces derniers une série de marchés d'aide temporaire, soit en utilisant tantôt des marchés et tantôt d'autres types de nominations non permanentes qui relèvent de la LEFP, comme des emplois de durée déterminée, des emplois occasionnels ou des emplois étudiants.

L'étude a également révélé que les services d'aide temporaire sont utilisés, dans la pratique, comme une source de recrutement dans la fonction publique. Ce recours aux services d'aide temporaire menace la valeur qu'est l'accessibilité, prévue dans la LEFP, et limite l'utilisation de la zone nationale de sélection, qui vise à promouvoir la diversité géographique du Canada au sein de la fonction publique. Cette situation est d'autant plus préoccupante du fait que 85,2 % des marchés examinés ont été exécutés dans la région de la capitale nationale.

Bien que les dépenses de services d'aide temporaire soient relativement plus faibles que celles des services professionnels et spéciaux, elles ont presque triplé au cours des 10 dernières années et ont augmenté beaucoup plus rapidement. Durant la même période, les dépenses des services d'aide temporaire ont augmenté beaucoup plus rapidement que les coûts des autres solutions de ressourcement dont disposent les gestionnaires pour effectuer leur travail. Cette tendance à la hausse des dépenses de services d'aide temporaire vient renforcer les préoccupations de la CFP au sujet des risques que cette option pose pour l'intégrité du système de dotation de la fonction publique.

L'aide temporaire, qui est obtenue par le mécanisme de passation de marchés, et non par l'entremise d'un processus de nomination, n'est que l'une des multiples options de ressourcement dont disposent les gestionnaires pour répondre aux besoins opérationnels à court terme. La décision d'utiliser des services d'aide temporaire revient à chacun des gestionnaires, lesquels disposent de peu d'orientation pour savoir quand le recours prolongé aux services d'aide temporaire ou l'utilisation continue des services d'un travailleur d'aide temporaire en particulier au moyen d'une série de marchés et de mécanismes de recrutement non permanents prévus par la LEFP, aboutissent au non-respect de la LEFP et de ses valeurs connexes.

Peu de mécanisme de surveillance existent pour s'assurer que l'utilisation de services d'aide temporaire respecte les objectifs de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

D'après les documents examinés et les discussions tenues avec des cadres de direction, les organisations étudiées disposent de peu de mécanismes officiels vis-à-vis des ressources humaines ou de la passation de marchés pour surveiller les pratiques qui touchent la LEFP. Par ailleurs, il y a peu d'indications d'une intégration des fonctions de RH avec celles de la passation des marchés qui permettrait une surveillance des pratiques inadéquates, comme le recours continu aux services du même travailleur d'aide temporaire grâce à combinaison de marchés et d'autres types d'arrangements non permanents.

En l'absence de mécanismes officiels vis-à-vis des ressources humaines ou de la passation de marchés pour surveiller les pratiques qui porteraient atteinte à la LEFP, il est difficile de garantir le respect de la LEFP. Finalement, seuls le gestionnaire et le travailleur d'aide temporaire savent si des pratiques douteuses existent, tel que le recours continu aux services d'un même travailleur.

³⁹ TPSCG, foire aux questions sur les offres à commandes et arrangements en matière d'approvisionnement pour les services d'aide temporaire : <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-suppliers/faq-tra.html>

La documentation de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur la passation de marchés³⁹ fournit aux utilisateurs des conseils sur les pratiques inacceptables en la matière et précise, dans sa foire aux questions, que « les services d'aide temporaire ne sont pas censés être un outil de recrutement pour des postes permanents ». Dans le système en direct pour les services d'aide temporaire, il est conseillé aux utilisateurs de ne pas utiliser le système pour pourvoir des postes occasionnels, des postes de durée déterminée, ou pour des emplois permanents. Toutefois, ces directives ne précisent pas dans quelles situations les pratiques acceptables de passation de marchés ne respectent plus la LEFP (voir *annexe 4*).

Sur le plan de la dotation, la LEFP exige que toutes les nominations respectent la Loi. La LEFP permet aux gestionnaires de répondre à des besoins à court terme en ayant recours à l'emploi occasionnel, lequel est exclu de l'application du principe du mérite. Elle limite toutefois la durée maximale des périodes d'emploi occasionnel. Par contre, la Loi ne traite pas de l'utilisation des services d'aide temporaire.

Au niveau organisationnel, l'équipe chargée de l'étude a par ailleurs constaté que la plupart des organisations disposaient de documentation rappelant les pratiques interdites par TPSCG, telle que la mise en garde aux utilisateurs contre les ententes en matière de dotation avec des travailleurs d'aide temporaire. En revanche, certaines organisations sont allées jusqu'à mettre en place des politiques ou des lignes directrices pour permettre aux gestionnaires de reconnaître les pratiques qui portent atteinte aux valeurs de dotation.

Les spécialistes des ressources humaines (RH) rencontrés dans le cadre de l'étude ont indiqué que, quand des gestionnaires leur ont demandé des conseils, ils ont proposé des modes de dotation conformes à la LEFP, s'il y avait lieu, comme la dotation de postes occasionnels ou de postes de durée déterminée, ou diverses solutions internes, comme les affectations et les détachements. Les spécialistes de la passation de marchés qui ont été interviewés ont déclaré qu'ils ont aussi donné de l'orientation sur l'utilisation des services d'aide temporaire et qu'ils ont suggéré à l'occasion de doter un poste comme option. Ils ont toutefois précisé que, compte tenu de leur rôle, ils proposaient ces options lorsqu'ils percevaient un conflit avec les lignes directrices en matière d'approvisionnement et non avec les valeurs de dotation en soi. Il importe toutefois de préciser que les gestionnaires doivent consulter seulement les spécialistes des RH pour un processus de nomination et seulement les spécialistes de la passation de marchés pour obtenir des services d'aide temporaire.

En somme, nous avons constaté que, même s'il arrive que les gestionnaires reçoivent une orientation ou des conseils stratégiques durant les étapes de la passation des marchés, ils ne disposent pas de directives officielles sur la façon précise d'utiliser les services d'aide temporaire sans porter atteinte aux valeurs de dotation.

Les exigences opérationnelles, les congés d'employé et la longueur des processus de dotation amènent les répondants à utiliser les services d'aide temporaire

Afin de mieux comprendre les facteurs systémiques qui sous-tendent l'utilisation des services d'aide temporaire, l'équipe chargée de l'étude a demandé aux personnes interviewées quelles situations les amenaient à recourir aux services d'aide temporaire au sein de leur organisation. Les réponses correspondaient aux trois justifications prévues par le Conseil du Trésor pour passer des marchés. Parmi les facteurs cités, il y avait des périodes de pointe cycliques ou inattendues quant aux exigences opérationnelles et la nécessité de doter des postes de façon temporaire durant des congés ou durant les longs processus de dotation.

La rapidité et la souplesse pour passer des marchés sont jugées être des avantages, tandis que la perte de compétences et d'expérience est considérée comme étant un inconvénient

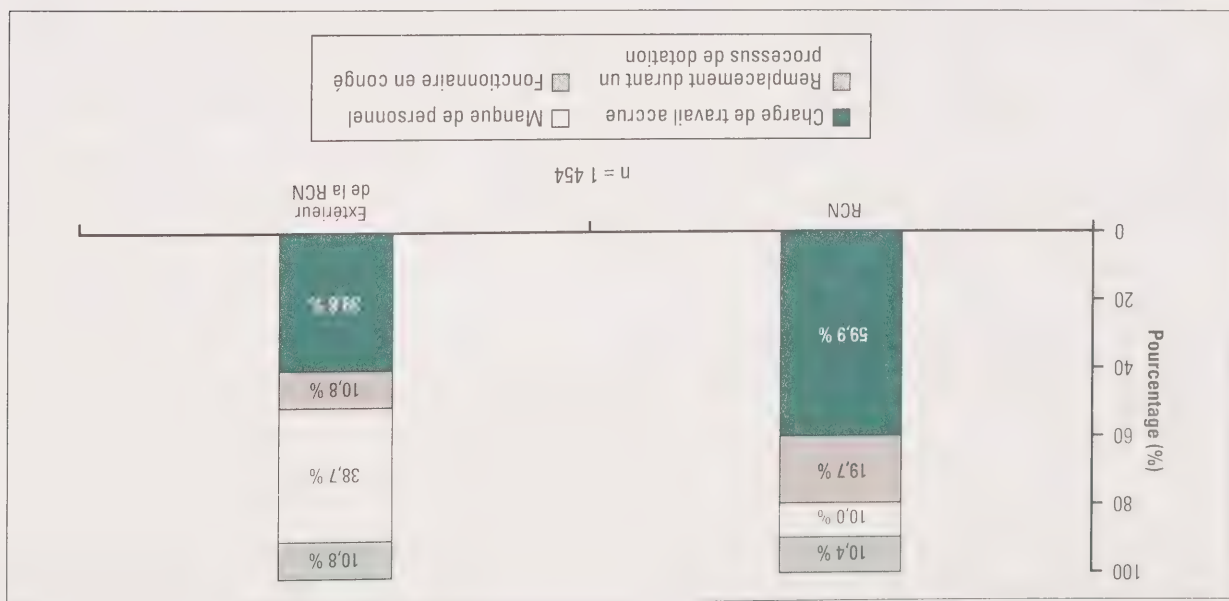
Selon les répondants, la rapidité et la souplesse qu'offrent les services d'aide temporaire par rapport à d'autres mécanismes de ressourcement pour la dotation de postes non permanents constituent le principal avantage. Les personnes interviewées ont indiqué que, durant les périodes très occupées, le recours aux services d'aide temporaire est un moyen rapide et efficace d'embaucher des employés temporaires sans leur promettre de permanence. L'accès immédiat à des travailleurs qui possèdent déjà les compétences requises pour faire le travail constitue aussi un avantage.

Parmi les inconvénients mentionnés, il y avait la perte de compétences et de connaissances lorsque les travailleurs d'aide temporaire terminent leur marché, et la difficulté de trouver du personnel temporaire possédant l'expérience et les compétences requises dans certains domaines. Certains répondants ont estimé que la durée restreinte des marchés les a empêchés de garder un employé assez longtemps pour répondre aux besoins de leur organisation. Certains ont indiqué que, compte tenu de ces restrictions, les coûts de l'aide temporaire étaient considérables, si l'on tenait compte de l'investissement, du temps et de l'énergie requis pour former et orienter le personnel embauché.

Orientation et surveillance insuffisantes concernant l'utilisation des services d'aide temporaire dans le respect des valeurs de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Notre examen de la politique gouvernementale porte à croire qu'il y a une lacune dans l'orientation fournie aux gestionnaires concernant l'utilisation des services d'aide temporaire en regard de la LEFP. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor met en garde contre toute pratique, comme le recours excessif ou inconsidéré aux marchés de services, pouvant ne pas respecter le principe du mérite ou du bilinguisme. Par contre, elle ne fournit aucune indication précise sur ce qui constituerait un non-respect du principe du mérite.

Graphique 9 : Marchés de services d'aide temporaire – Justifications et lieu d'exécution du marché



Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008

Les analyses de la justification des marchés selon les catégories d'emplois et la valeur du marché sont présentées à l'**annexe 5**. Ces analyses ont montré que :

- Bien que la charge de travail accrue ait été la raison la plus invoquée pour recourir aux services d'aide temporaire dans toutes les catégories d'emplois, le remplacement durant un processus de dotation a été davantage cité pour recourir aux marchés de services professionnels que dans le cas des marchés relatifs aux autres catégories professionnelles (pour 31,2 % des marchés pour les professionnels, on a invoqué le remplacement durant un processus de dotation comme justification, contre 24,3 % des marchés pour des employés administratifs, et 12,9 % des marchés pour les travailleurs opérationnels et techniques (voir **annexe, graphique 17**).

- Comme il était prévu, le remplacement durant le congé d'un fonctionnaire était une justification davantage invoquée dans les marchés de moindre valeur (dans 17,5 % des marchés de moins de 20 k\$, on citait le congé d'un employé comme justification, comparativement à 4,2 % pour les marchés de 60 k\$ ou plus). La charge de travail accrue a été la raison la plus souvent donnée pour justifier des marchés de grande valeur (62 % des marchés d'une valeur de 60 k\$ ou plus étaient en raison de la charge de travail accrue, contre 51,5 % pour les marchés de moins de 20 k\$, voir **annexe, graphique 18**).

La charge de travail accrue est le motif le plus couramment invoqué pour utiliser les services d'aide temporaire

Conformément à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, trois situations justifient l'utilisation de services d'aide temporaire. Les services d'aide temporaire doivent être utilisés :

- pour doter les postes vacants lorsqu'une mesure de dotation est en cours;
- lorsqu'un fonctionnaire est absent pour une courte durée;
- lorsqu'il y a une augmentation temporaire de la charge de travail et que le personnel affecté ne suffit pas pour l'absorber³⁴.

L'équipe chargée de l'étude a analysé les données sur les marchés des organisations visées par l'étude qui ont été passées en 2007-2008 afin de déterminer quelles étaient les raisons invoquées pour utiliser les services d'aide temporaire. Seulement 44,5 % des marchés examinés offraient de l'information sur les justifications. Parmi les justifications fournies, la charge de travail accrue était la plus courante (50,8 %). Le remplacement durant un processus de dotation représentait 21,1 % des justifications des marchés, tandis que les congés des employés comptaient pour 9,8 %. Bien que le manque de personnel ne soit pas dans la Politique sur les marchés du CT comme une justification distincte, 10,5 % des marchés examinés invoquaient un manque de personnel. Ces constatations sont résumées au **tableau 3** ci-après.

Tableau 3 : Marchés de services d'aide temporaire – Justifications

Raisons pour obtenir des services d'aide temporaire invoquées dans les marchés et assorties de justifications	Pourcentage (%) Nombre de marchés = 1 876
Charge de travail accrue	50,8 %
Remplacement durant un processus de dotation	21,1 %
Manque de personnel	10,5 %
Fonctionnaire en congé	9,8 %
Autre	7,8 %
Total	100,0 %

Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008

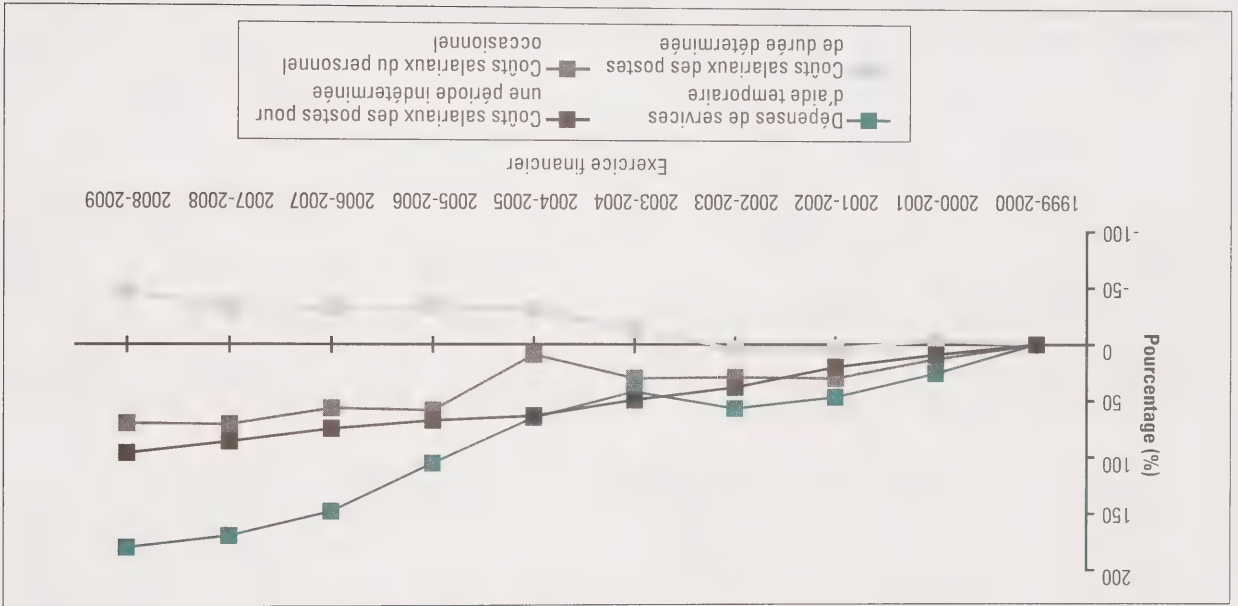
Nota : Seulement 44,5 % des marchés examinés contenaient des justifications.

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes aussi intéressés aux justifications fournies en fonction de la région (RCN et extérieur de la RCN), de la catégorie d'emploi telle que définie par TPSCG et de la valeur du marché. Comme le montre le **graphique 9**, même si la charge de travail accrue constituait la principale raison invoquée pour recourir à l'aide temporaire dans la RCN (59,9 %), la charge de travail accrue et le manque de personnel étaient dans des proportions semblables les justifications fournies dans les régions (39,8 % et 38,7 % respectivement).

³⁴ CT (2008). Ouvrage déjà cité.

³³ CT (2008). Politique sur l'emploi pour une période déterminée. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12584§ion=text>. La diminution des dépenses pour des postes de durée déterminée pourrait être en partie attribuable à l'adoption, en 2003, de la Politique sur l'emploi pour une période déterminée, qui permettait la conversion des postes de durée déterminée en postes pour une période indéterminée.

Source : Comptes publics et Système d'information analytique sur les emplois



Graphique 8 : Variation en pourcentage des dépenses de services d'aide temporaire et des coûts salariaux des emplois pour une période indéterminée, de durée déterminée et occasionnels, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non rajustés, exercice financier de référence 1999-2000)

Les dépenses de services d'aide temporaire ont augmenté trois fois plus rapidement que les coûts associés au personnel occasionnel. Pour chaque dollar dépensé relativement au personnel occasionnel en 1999-2000, 0,73 \$ ont été consacrés aux services d'aide temporaire. Au cours de la période de 10 ans, ce rapport a cependant changé. En effet, pour chaque dollar dépensé pour du personnel occasionnel en 2008-2009, 1,21 \$ a été consacré aux services d'aide temporaire. Les dépenses salariales des employés nommés dans un poste de durée déterminée ont diminué de 46 %. Compte tenu de cette diminution et de l'augmentation constante des dépenses de services d'aide temporaire durant la période de 10 ans, la proportion des dépenses de services d'aide temporaire par rapport aux coûts salariaux des postes de durée déterminée a augmenté, passant de 0,13 \$ à près de 0,69 \$.

³² Les gestionnaires pourraient aussi offrir des occasions de nomination intérimaire et d'affectation à leur personnel.

³¹ Selon le receveur général, les frais de personnel se composent de la rémunération à ou pour des employés, pour les traitements et les salaires, les heures supplémentaires, les indemnités de licenciement, les indemnités et autres prestations en vertu des diverses conventions collectives et autres règlements. Sont inclus aussi les contributions du gouvernement, en tant qu'employeur, à divers régimes d'avantages sociaux et les coûts du personnel supplémentaire liés aux accords sur les coûts relatifs aux échanges d'employés avec d'autres employeurs, ou à diverses prestations supplémentaires.

³⁰ Ce taux ne tient pas compte de l'inflation. Lorsque le taux est rajusté pour tenir compte de l'inflation, les dépenses de services d'aide temporaire ont augmenté de 132 % de 1999-2000 à 2008-2009. Outre les hausses de l'utilisation réelle des services d'aide temporaire, cette augmentation pourrait aussi être attribuable à un certain nombre de facteurs, tels l'augmentation des tarifs des fournisseurs ou le recours accru à des travailleurs dans des catégories professionnelles hautement rémunérées.

indéterminée (graphique 8).

presque deux fois plus rapidement que celles des salaires des employés embauchés pour une période nommée pour une période indéterminée, les dépenses de services d'aide temporaire ont augmenté disposition des gestionnaires. Bien que faibles par rapport aux dépenses salariales des employés dépenses engagées pour n'importe quel autre mécanisme de ressourcement que la LEFP met à la L'augmentation des dépenses de services d'aide temporaire a été supérieure à l'augmentation des gestionnaires qui ont besoin d'une aide supplémentaire disposent de plusieurs mécanismes de ressources, y compris la dotation d'un poste pour une période indéterminée, la nomination d'employés à des postes non permanents, comme des postes de durée déterminée, des postes occasionnels ou des emplois étudiants, le recours à la passation de marchés avec des conseillers professionnels ou l'utilisation d'un travailleur d'aide temporaire³².

Les dépenses de services d'aide temporaire ont augmenté plus rapidement que celles engagées pour d'autres mécanismes de ressourcement

Annexe, graphique 15).

Il est important de noter, également, que l'augmentation des dépenses de services d'aide temporaire (178 %) était presque trois fois plus élevée que l'augmentation constatée dans la catégorie plus large des services professionnels et spéciaux (une augmentation de 60 % par rapport à la même période; en personnel³¹).

de services d'aide temporaire ont augmenté deux fois plus rapidement que les dépenses que celui observé pour l'ensemble des dépenses du gouvernement (35,5 %). En outre, les dépenses de dollars en 2008-2009 (graphique 14). Il s'agit d'un taux d'augmentation beaucoup plus rapide visée par l'étude. En effet, elles sont passées de 108 millions de dollars en 1999-2000 à 299 millions de dollars de services d'aide temporaire ont augmenté de 178 %³⁰ durant la période de 10 ans

Les dépenses de services d'aide temporaire ont presque triplé en 10 ans, ce qui constitue une augmentation plus rapide que celle de l'ensemble des dépenses du gouvernement et des dépenses en personnel

L'utilisation de processus non annoncés pour les nominations à des emplois régis par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Afin de déterminer les types de processus de sélection qui permettent aux travailleurs d'aide temporaire d'obtenir des postes, l'équipe chargée de l'étude a procédé à une analyse distincte portant uniquement sur ceux qui ont obtenu des postes de durée déterminée ou pour une période indéterminée²⁸ (données non présentées). Lorsque les travailleurs ont obtenu plus d'une nomination (p. ex., deux nominations de durée déterminée), nous avons davantage restreint l'analyse à la première nomination. Ce processus a permis de retracer 269 travailleurs. Les résultats révèlent que 69,9 % de ces travailleurs ont obtenu leurs postes à la suite de processus ouverts au public (processus externes annoncés); mais que 30,1 % de ces travailleurs les ont obtenus par suite de processus externes non annoncés. Dans le cas où les travailleurs d'aide temporaire ont été recrutés suivant des processus non annoncés, 44,4 % visaient des nominations pour une période indéterminée.

Les dépenses de services d'aide temporaire ont enregistré une hausse considérable durant la dernière décennie

Les services d'aide temporaire représentent, dans les Comptes publics du Canada, une sous-catégorie des services professionnels et spéciaux. Les Services professionnels et spéciaux englobent aussi bien les services de conseiller en gestion que les services juridiques et les services de santé et de bien-être. En 2008-2009, les dépenses de services d'aide temporaire dans la fonction publique représentaient environ 3,4 % des dépenses inscrites dans la catégorie Services professionnels et spéciaux. Dans cette section, nous complétons les données obtenues de nos 11 organisations visées par l'étude en examinant les tendances dans les dépenses de services d'aide temporaire pour toutes les organisations assujetties à la LEFP. Les tendances sont présentées pour la période allant de 1999-2000 à 2008-2009²⁹.

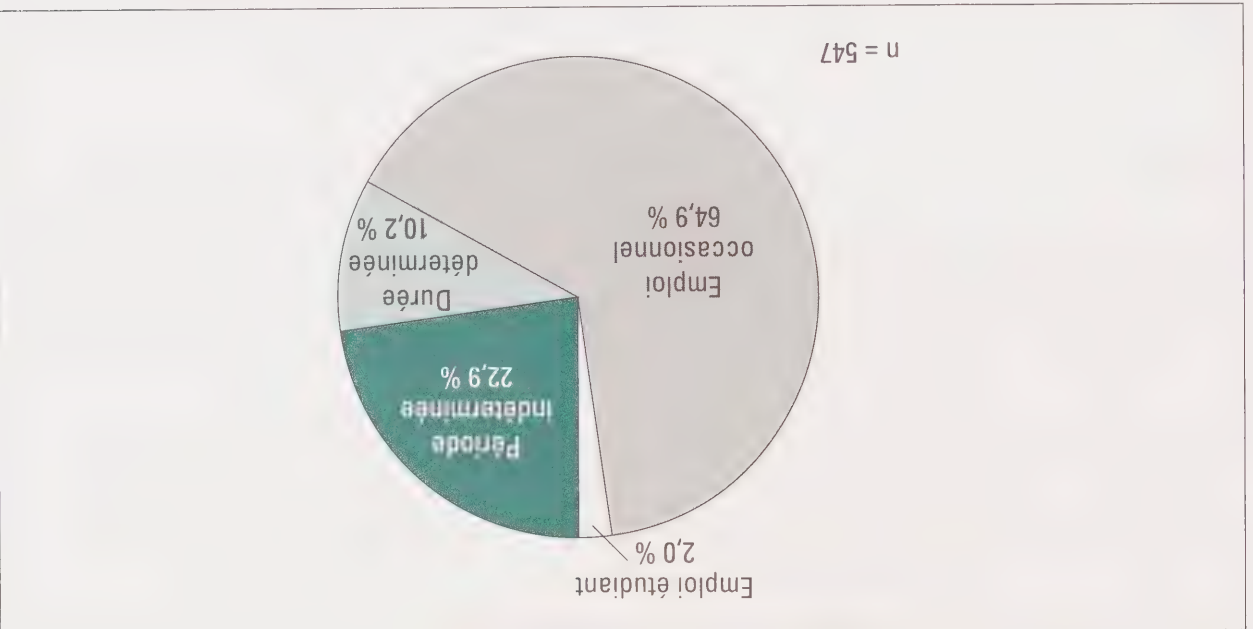
²⁸ Le mérite doit être évalué seulement pour les nominations à des postes de durée déterminée et pour une période indéterminée, et non pour les nominations à des emplois occasionnels. Les emplois d'étudiant sont régis par une réglementation spécifique.

²⁹ Aux fins de la présente analyse, l'Agence des services frontaliers du Canada a été exclue en raison de ses restructurations durant la période de référence de 10 ans.

L'emploi occasionnel a été le point d'entrée initial pour les deux tiers des travailleurs d'aide temporaire qui ont été nommés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

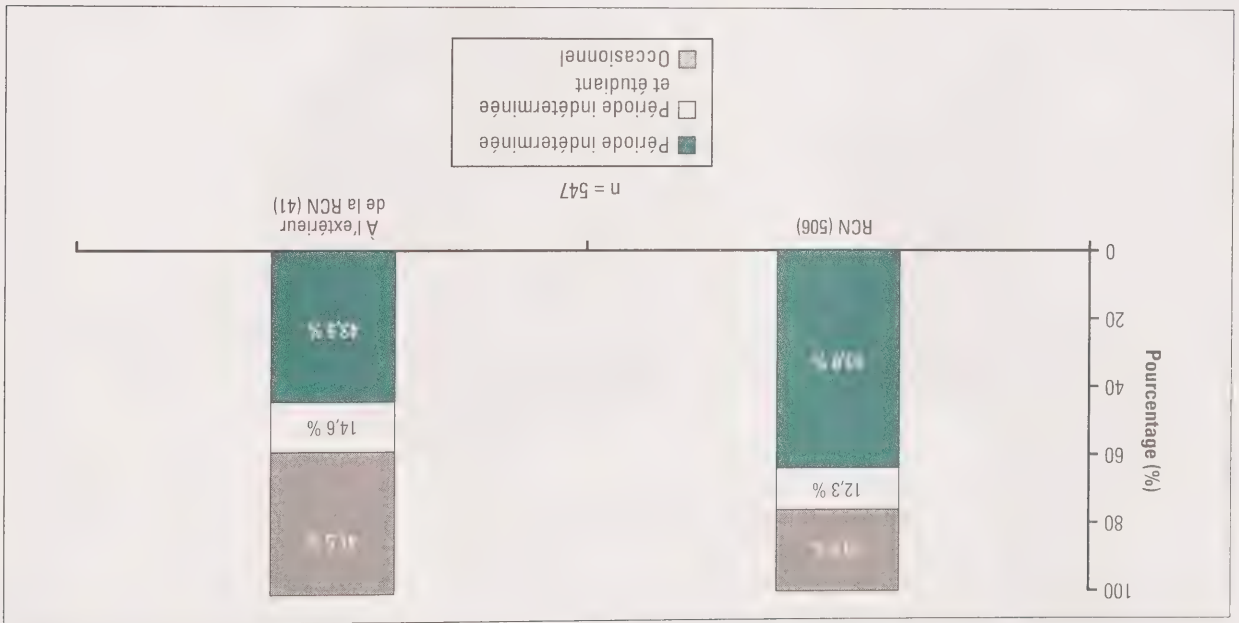
Comme précédemment illustré dans le **graphique 5**, bien que la plupart des travailleurs d'aide temporaire qui ont été nommés à un poste en vertu de la LEFP aient réussi à obtenir un poste pour une période indéterminée avant la fin de la période visée par notre étude, le **graphique 7** montre que l'emploi occasionnel a été le point d'entrée à la fonction publique pour la majorité d'entre eux. Près des deux tiers des travailleurs qui ont été nommés en vertu de la LEFP (64,9 %) ont d'abord occupé un emploi occasionnel, 22,9 % sont entrés dans la fonction publique grâce à une nomination pour une période indéterminée et 10,2 % d'entre eux ont obtenu un poste de durée déterminée.

Graphique 7 : Travailleurs d'aide temporaire nommés à la fonction publique en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique dans les 180 jours de la fin du marché, selon le point d'entrée initial



Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008, et Système d'information analytique sur les emplois

Graphique 6 : Travailleurs d'aide temporaire recrutés pour occuper un emploi en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique dans les 180 jours de la fin du marché, selon la région



Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008, et Système d'information analytique sur les emplois

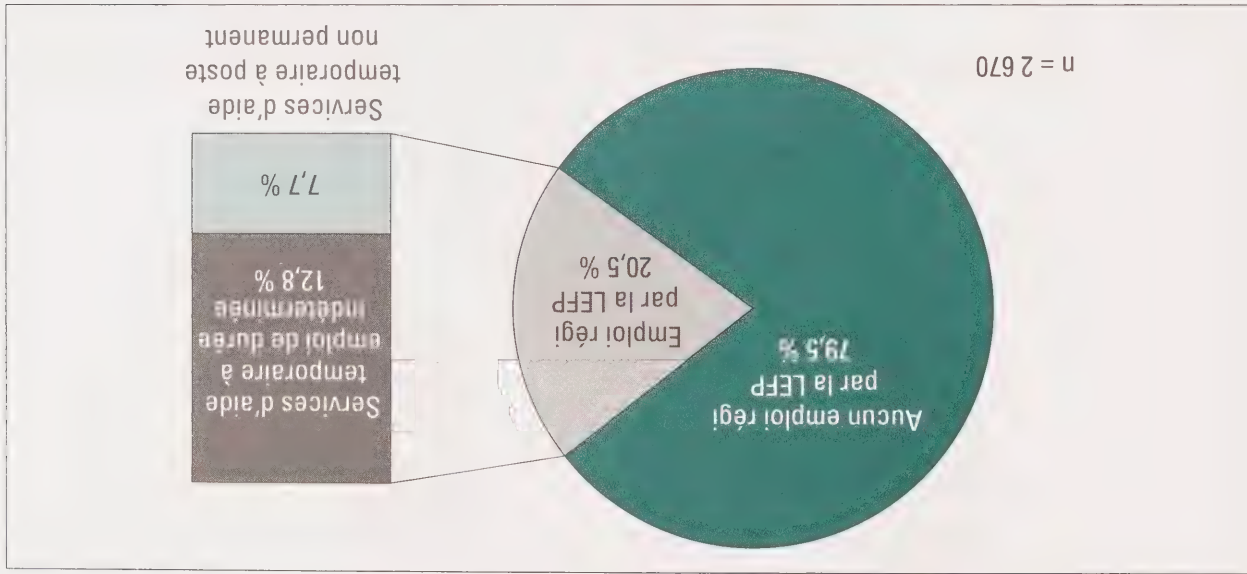
¹ Les chiffres pour les régions étaient trop petits pour être présentés séparément.

- Les analyses de l'emploi en vertu de la LEFP selon la langue et le poste sont présentées à l'annexe 5. Ces analyses révèlent que :
- De tous les francophones nommés à un poste en vertu de la LEFP, près des trois quarts (72,3 %) ont obtenu une nomination pour une période indéterminée, par rapport à 52,2 % des anglophones nommés (annexe, graphique 12);
- Les membres du groupe des services opérationnels ou techniques (72,6 %) et du groupe des services professionnels (66,0 %) étaient plus susceptibles d'obtenir une nomination pour une période indéterminée que les membres du groupe des services administratifs (60,3 %; annexe, graphique 13).

Un travailleur sur cinq est devenu fonctionnaire en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique dans les 180 jours de la fin de son marché

Comme le montre le **graphique 5**, à la fin de la période visée par notre étude, soit le 30 avril 2010, 20,5 % des 2 670 travailleurs d'aide temporaire ont obtenu une nomination en vertu de la LEFP²⁶ dans les 180 jours de la fin de leur marché (pour un total de 547 travailleurs) : 12,8 % (341 travailleurs) ont obtenu des postes pour une période indéterminée et 7,7 % (206 travailleurs) ont obtenu des postes non permanents (emploi de durée déterminée, emploi occasionnel ou emploi étudiant)²⁷.

Graphique 5 : Travailleurs d'aide temporaire recrutés pour occuper un emploi en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique dans les 180 jours de la fin du marché



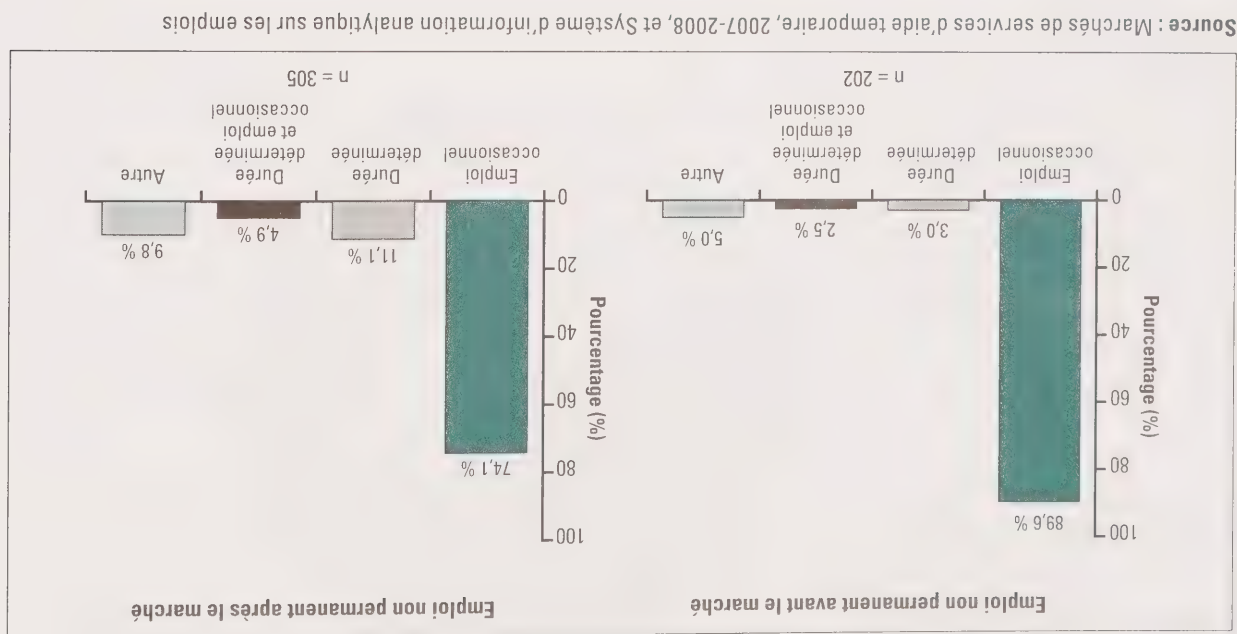
Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008, et Système d'information analytique sur les emplois

Afin de mieux comprendre qui sont les travailleurs d'aide temporaire dans les 11 organisations visées par l'étude qui ont obtenu un poste en vertu de la LEFP, l'équipe chargée de l'étude a examiné également la durée de leur emploi selon la région, la langue et la classification des postes. Le **graphique 6** présente une analyse basée sur la région. Elle révèle que les nominations dans la RCN étaient plus susceptibles d'être pour une période indéterminée que celles effectuées dans les régions (63,8 % des nominations dans la RCN ont été effectuées pour une période indéterminée,

²⁶ L'intervalle de confiance est de 95 % \pm 1,5 %. Le taux de transition est probablement sous-estimé du fait que les travailleurs d'aide temporaire pourraient avoir été embauchés par d'autres organisations dans la fenêtre d'observation de 180 jours, ou par la même organisation ou d'autres après la fenêtre de 180 jours.

²⁷ Il est possible que certains de ces travailleurs aient fait une demande d'emploi pour des postes régis par la LEFP avant ou pendant leur marché. Cependant, dans l'étude, on a pris en considération cette possibilité en se concentrant uniquement sur les nominations au sein de la même organisation dans laquelle les travailleurs avaient leur marché.

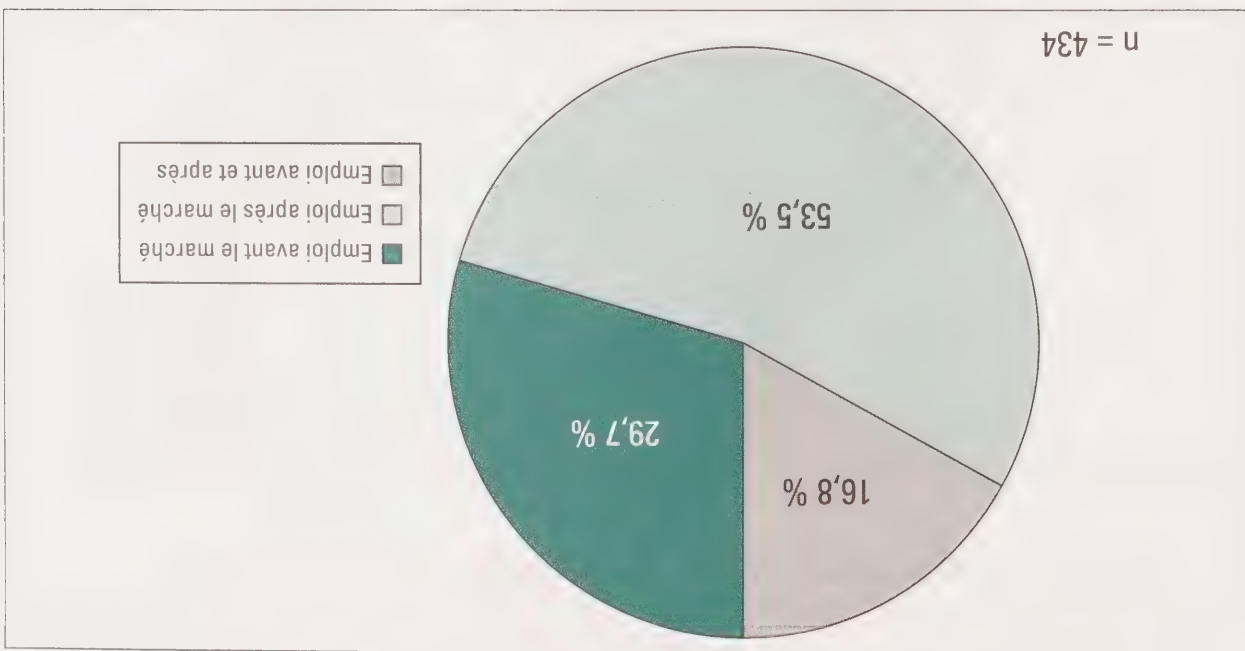
Graphique 4 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à un poste non permanent en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique deux semaines avant ou deux semaines après leur marché d'aide temporaire, selon la durée de l'emploi



L'utilisation des services d'aide temporaire comme source de recrutement limite l'accessibilité

Cette section de l'étude examine dans quelle mesure les travailleurs d'aide temporaire, ayant obtenu un emploi à la fonction publique à la suite de leurs marchés, représentent une source potentielle de recrutement dans la fonction publique. Dans l'analyse précédente (**graphiques 3 et 4**), nous avons relevé les relations d'emploi continu en mettant l'accent sur les nominations au cours de la période se rapprochant du marché de services d'aide temporaire (deux semaines avant le début du marché et deux semaines après sa fin). Tout travailleur embauché subséquemment à la fonction publique, après la fenêtre d'observation de deux semaines, n'a pas été pris en compte. Pour la présente analyse, nous avons donc élargi la fenêtre d'observation pour pouvoir retracer les travailleurs qui ont été recrutés dans la fonction publique dans les 180 jours de la fin de leur marché. Nous avons ensuite effectué une recherche pour toutes les nominations postérieures et antérieures à la fonction publique pour ces personnes jusqu'au 30 avril 2010, et en remontant jusqu'au 31 mars 2005, afin de déterminer les mécanismes par lesquels les différentes nominations ont été effectuées.

Graphique 3 : Travailleurs d'aide temporaire nommés à un poste non permanent en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique deux semaines avant et/ou deux semaines après leur marché d'aide temporaire



Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008, et Système d'information analytique sur les emplois

L'emploi occasionnel était le mécanisme le plus couramment utilisé pour favoriser les relations d'emploi continu

Le **graphique 4** montre le type d'emploi occupé par les travailleurs d'aide temporaire avant et après leur marché. Les données recueillies révèlent que l'emploi occasionnel, qui est régi par la LEFP, constitue le principal mécanisme utilisé pour créer des relations d'emploi continu avec les travailleurs d'aide temporaire. Que la période d'emploi non permanent ait été avant ou après le marché, l'emploi occasionnel constituait le lien prédominant :

- 89,6 % des personnes engagées avant d'obtenir leur marché avaient déjà occupé un emploi occasionnel;
- 74,1 % des personnes engagées après leur marché ont occupé un emploi occasionnel.

²⁵ Comme notre étude porte principalement sur les marchés en vigueur durant l'exercice financier 2007-2008, nous ne pouvons pas déterminer si les travailleurs d'aide temporaire avaient des marchés distincts avant ou après cette période.

Les employés temporaires avaient une relation d'emploi continu

Afin de déterminer s'il existait une relation d'emploi continu entre un travailleur d'aide temporaire et l'organisation contractante, l'équipe chargée de l'étude a examiné les situations où un travailleur d'aide temporaire est employé en vertu de la LEFP dans la période se rapprochant de celle de son marché. Notre approche a consisté à retracer les travailleurs d'aide temporaire qui ont été nommés à un poste de durée déterminée, à un poste occasionnel ou à un emploi étudiant dans une période de référence allant de deux semaines avant le début de leur marché à deux semaines après la fin de celui-ci. Il importe de noter que, comme les organisations ne recueillaient généralement pas d'informations sur le gestionnaire d'embauche et que les travailleurs n'occupent pas généralement des postes classifiés, il est impossible de savoir si les travailleurs d'aide temporaire ont été engagés à plusieurs reprises pour effectuer le même travail.

Cette analyse a révélé que 16,3 % des 2 670 travailleurs d'aide temporaire dans les organisations visées par notre étude (soit un total de 434 personnes) avaient été engagés dans une relation d'emploi continu avec l'organisation dans laquelle ils avaient obtenu leur marché. Comme le montre le **graphique 3** ci-après, 29,7 % de ces travailleurs avaient été nommés à la fonction publique durant la période précédant leur marché, tandis que 53,5 % avaient été nommés après leur marché, et 16,8 % avaient eu de courtes périodes d'emploi aussi bien avant qu'après leur marché²⁵. Parmi les personnes ayant obtenu un emploi avant et après leur marché, le modèle typique de mouvement consistait à passer habituellement d'un emploi occasionnel à un marché d'aide temporaire avant de revenir à un emploi occasionnel, et ce, sans interruption (non représentée).

Graphique 2 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée et région du marché



Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008

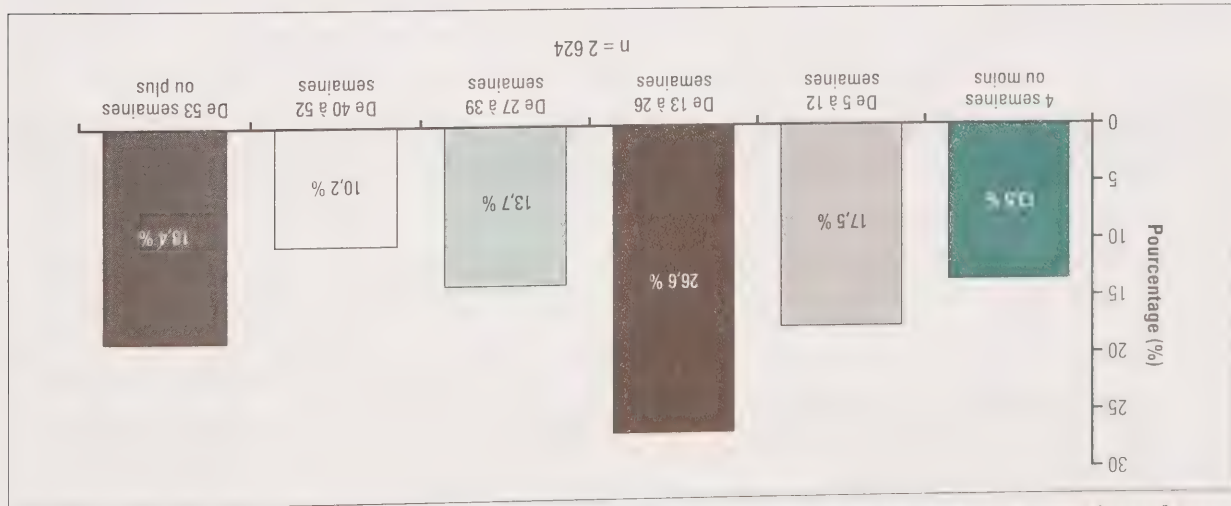
L'annexe 5 présente les analyses de la durée des marchés par rapport aux justifications de passation de marchés et aux catégories professionnelles créées par TPSSC pour le classement des services d'aide temporaire. Ces catégories comprennent les services opérationnels ou techniques (p. ex., les ouvriers, les ingénieurs en aérospatiale), les services professionnels (p. ex., les vérificateurs et les économistes) et l'administration.

Ces analyses ont montré que :

- Les marchés visant des ressources opérationnelles ou techniques ou des ressources professionnelles étaient plus susceptibles d'être à long terme (59,2 % des marchés de ressources opérationnelles ou techniques étaient de 26 semaines ou plus, de même que 51,3 % de ceux pour des ressources professionnelles). En revanche, les marchés visant des ressources administratives étaient moins susceptibles d'être à long terme (43 % des marchés administratifs ont été de 26 semaines ou plus; annexe, graphique 10).

- Les marchés visant à pourvoir des postes durant les processus de dotation ou en raison d'une charge de travail accrue étaient plus susceptibles d'être à long terme (62,1 % des marchés visant à pourvoir un poste durant des processus de dotation ont été de 26 semaines ou plus, de même que 61 % de ceux en raison d'une charge de travail accrue). Les marchés visant à remplacer des employés en congé et en raison d'un manque de personnel étaient moins susceptibles d'être à long terme (44,8 % des marchés pour remplacer les employés en congé étaient de 26 semaines ou plus, tout comme 43,4 % des marchés en raison d'un manque de personnel; annexe, graphique 11).

Graphique 1 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée^{1,2}



Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008

¹ Ce graphique illustre la durée des marchés, y compris toute modification. Les marchés dont la durée s'inscrivait entre deux intervalles de temps (p. ex. quatre semaines et un jour) ont été arrondis à l'intervalle entier le plus près. Les points finaux d'intervalles ont été choisis pour correspondre à la durée d'un mois ou moins, trois mois, six mois, neuf mois, 12 mois et plus de 12 mois.

² Il se peut que la durée des marchés ait été sous-estimée puisque les systèmes de suivi des organisations pourraient ne pas avoir relevé les marchés de longue durée ayant débuté avant ou s'étant terminés après la période visée par l'étude (exercice financier 2007-2008).

Afin de comprendre les facteurs susceptibles d'influencer la durée des marchés, l'équipe chargée de l'étude s'est aussi intéressée à la durée des marchés par rapport à la région, à la classification des professions et à la justification des marchés. Aux fins de cette analyse, une ligne de démarcation a été établie à 26 semaines pour distinguer les marchés de courte durée de ceux de longue durée. Le graphique 2 montre que la durée des marchés passés dans les régions était généralement plus courte que celle des marchés dans la région de la capitale nationale (RCN). En tout, 71 % des marchés dans les régions étaient d'une durée de 26 semaines ou moins. Dans la RCN, cette proportion était de 50,9 %.

L'utilisation des services d'aide temporaire contourne parfois la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

La Commission de la fonction publique (CFP) reconnaît la nécessité de recourir aux services d'aide temporaire pour répondre à des besoins à court terme. Cependant, la CFP s'inquiète des risques que cette pratique pose pour l'intégrité du système de dotation, lorsqu'un travailleur d'aide temporaire effectue du travail continu et à long terme. La CFP estime que l'utilisation à long terme d'un travailleur d'aide temporaire contourne la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP).

Dans la présente étude, on a relevé deux pratiques qui semblent indiquer une utilisation à long terme de services d'aide temporaire. La première consistait à recourir sur une longue période à un marché de services d'aide temporaire à temps plein. La deuxième consistait à recourir à un travailleur d'aide temporaire en créant une relation d'emploi continu avec l'organisation contractante, soit en lui offrant une série de marchés de services d'aide temporaire ou en combinant un marché de services d'aide temporaire et d'autres types de nominations non permanentes qui sont régies par la LEFP, tels que l'emploi de durée déterminée, l'emploi occasionnel ou l'emploi étudiant.

Près d'un marché sur cinq durait plus de 52 semaines

Afin de pouvoir déterminer l'incidence des marchés de longue durée, nous avons analysé pour cette étude les marchés continus à temps plein²⁴ passés dans les 11 organisations visées par l'étude pour l'exercice financier 2007-2008. Il convient de mentionner qu'au cours de la période d'étude, il n'y avait aucune limite dans la durée des marchés. Depuis mai 2009, la méthode d'approvisionnement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada limite la dite durée à 48 semaines, avec une possibilité de prolongation maximale de 24 semaines avec l'approbation de TPSCG. Le graphique 1 montre que près d'un marché sur six (13,5 %) visait une courte période de quatre semaines ou moins. Cependant, près d'un marché sur cinq (18,4 %) a été passé pour plus de 52 semaines. En moyenne, les marchés étaient d'une durée de 29,4 semaines; la durée la plus longue étant de 165 semaines, et la plus courte étant un jour. Bien que notre analyse des marchés ait été basée sur l'exercice financier 2007-2008, TPSCG nous a fait savoir que depuis mai 2009, il n'a approuvé que 78 prolongations au-delà de 48 semaines.

²⁴ Aux fins de l'étude, les marchés à temps plein prévoyaient un horaire de 30 heures ou plus par semaine. Afin de garantir l'exactitude, nous avons retiré les marchés qui ne contenaient pas de date de début et/ou de fin.

²³ Les marchés peuvent être modifiés pour plusieurs raisons, notamment pour prolonger la durée du marché et pour remplacer un travailleur.

Tableau 2 : Marchés de services d'aide temporaire – Caractéristiques des marchés

- Le taux horaire versé aux agences pour les services de travailleurs d'aide temporaire variait de 10 \$ à plus de 100 \$, selon le niveau et la catégorie de profession. Le taux horaire moyen était de 39,84 \$. La plupart des marchés (58,5 %) prévoyaient un taux horaire variant de 21 \$ à 40 \$. Près de 9 % des marchés (8,6 %) avaient un taux horaire de 100 \$ ou plus;
- Près des trois quarts des marchés (70,7 %) ont été modifiés au moins une fois²³.

		Nombre de marchés	Pourcentage (%)
Région	Région de la capitale nationale (RCN)	2 708	85,2
	À l'extérieur de la RCN	472	14,8
	Total	3 180	100,0
Catégorie de travailleurs d'aide temporaire ¹	Services administratifs ou soutien de bureau	1 805	62,8
	Opérations ou Technique	632	22,0
	Professionnel	439	15,3
	Total	2 876	100,1
	Temps plein	2 624	79,4
Type d'emploi	Temps partiel	679	20,6
	Total	3 303	100,0
Taux versé à l'agence de services d'aide temporaire	20 \$ l'heure ou moins	597	18,0
	De 21 \$ à 40 \$ l'heure	1 935	58,5
	De 41 \$ à 99 \$ l'heure	500	15,1
	100 \$ l'heure ou plus	284	8,6
	Total	3 316	100,2
Modifications	0	1 151	29,3
	1 à 2	1 841	46,8
	3 ou plus	941	23,9
	Total	3 933	100,0

Source : Marchés de services d'aide temporaire, 2007-2008

Nota : Le nombre total de marchés est différent en raison de données manquantes ou de mauvaise qualité et ce nombre peut ne pas égaier 100, car il a été arrondi. Pour plus de détails, voir le tableau 5 à l'annexe 1.

¹ www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-eng.html

selon l'analyse à effectuer et la qualité des données disponibles.

²² L'équipe chargée de l'étude avait à sa disposition 4 217 marchés. Elle en a toutefois analysé un nombre variable

²¹ TPSSG (2010). <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/index-fra.html>

²⁰ Bulletin de TPSSG (2008). <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/fournisseurs-supppliers/bulletin-2-fra.html>

¹⁹ CT (2002). Politique sur les marchés. <http://www.tbs-sct.gc.ca/archives/dcpubs/contracting/contractingpol-PR-fra.asp?printable=True>. (Version archivée qui n'a plus de valeur exécutoire depuis 2002)

¹⁸ CFP et SCT (1984). *op. cit.*

- La plupart des marchés (85,2 %) ont été conclus dans la RCN;
- En se basant sur les catégories de professions de TPSSG, la plupart des marchés (62,8 %) visaient des ressources administratives, 22 %, des ressources opérationnelles et techniques, et 15,3 %, des ressources professionnelles;
- Un peu plus des trois quarts des marchés (79,4 %) visaient des ressources à temps plein;

Afin de faciliter l'interprétation de ses constatations, l'équipe chargée de l'étude a effectué une analyse préliminaire des 4 217 marchés obtenus auprès des 11 organisations visées par l'étude pour l'exercice financier 2007-2008²² (voir **tableau 2**). Voici les principales caractéristiques de ces marchés de services :

Caractéristiques des marchés de services d'aide temporaire

Au début des années 1980, la durée maximale d'un marché de services d'aide temporaire était de huit semaines¹⁸. Cette limite de temps a été modifiée dans les années 1990 et, jusqu'en 2003, un tel marché ne pouvait durer plus de 20 semaines¹⁹. De 2003 à mai 2009, les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement de TPSSG n'étaient assortis d'aucune limite de temps; en revanche, aucun marché ne pouvait afficher une valeur supérieure à 89 000 \$²⁰. Depuis mai 2009, pour les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement dans la RCN, les marchés ne peuvent excéder une valeur de 400 000 \$ ou une durée de 48 semaines, avec une possibilité de prolongation maximale de 24 semaines avec l'approbation de TPSSG²¹.

Selon la région, diverses limites temporelles et contractuelles s'appliquent aux offres à commandes et aux arrangements en matière d'approvisionnement de TPSSG (ces différences régionales sont décrites à l'**annexe 3**).

Limites dans la valeur et la durée des marchés

TPSSG gère les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement tant régionaux que nationaux en ce qui concerne les services d'aide temporaire. Il a établi d'autres lignes directrices sur la passation de marchés de services d'aide temporaire. Ce processus varie selon le mécanisme de passation de marchés utilisé. L'**annexe 2** présente le processus d'obtention de services d'aide temporaire dans la région de la capitale nationale (RCN).

Tableau 1 : Exigences relatives à l'embauche et à la passation de marchés dans la fonction publique fédérale

Options		Pouvoirs	Durée
Emploi pour une période indéterminée	Pouvoirs de dotation – LEFP	Emploi permanent	
Emploi de durée déterminée	Pouvoirs de dotation – LEFP	Emploi non permanent (durées variées)	
Emploi occasionnel	Pouvoirs de dotation – LEFP	Jusqu'à 90 jours ouvrables par année civile au sein de la même organisation	
Emploi étudiant	Pouvoirs de dotation – LEFP	Emploi non permanent (durées variées)	
Services professionnels (consultants)	Loi habilitante de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et outils associés;	Limite financière : Selon le marché et les méthodes d'approvisionnement;	
Services d'aide temporaire dans la région de la capitale nationale	Loi habilitante du Conseil du Trésor et exigences de la Politique sur les marchés.	Limite (à partir de mai 2009) : 48 semaines (prolongation de 24 semaines avec l'approbation de TPSGC); limite de 400 k\$	
Services d'aide temporaire dans les régions		- Maximum de 20 semaines - Varie de 40 k\$ à 100 k\$	

Source : LEFP (2003), Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et Politique sur les marchés du CT (2008)

Les principales exigences à satisfaire pour obtenir des services d'aide temporaire sont décrites dans la Politique sur les marchés du CT¹⁴. Les organisations de la fonction publique fédérale doivent faire affaire avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) comme fournisseur de services d'aide temporaire¹⁵. La Politique sur les marchés du CT détermine les circonstances dans lesquelles les gestionnaires peuvent passer un marché de services d'aide temporaire¹⁶. En sa qualité d'agent d'approvisionnement du gouvernement, TPSGC est chargé d'administrer l'instrument dont disposent les ministères et organismes pour obtenir des services d'aide temporaire. Les organisations fédérales doivent utiliser les offres à commandes ou les arrangements en matière d'approvisionnement de TPSGC pour passer un marché de services d'aide temporaire¹⁷.

¹⁴ CT (2008), op. cit.

¹⁵ CT (2006), Politiques sur les services communs, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12025>

¹⁶ CT (2008), op. cit.

¹⁷ CT (2008), op. cit. Les organisations peuvent recourir à d'autres mécanismes pour passer un marché de services d'aide temporaire; elles doivent toutefois demander une exemption à TPSGC.

organisations de la fonction publique¹². En 1984, la CFP et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Canada ont aussi effectué une vérification sur l'utilisation des travailleurs d'aide temporaire dans la fonction publique¹³.

Rôle joué antérieurement par la Commission de la fonction publique dans la prestation d'aide temporaire – De 1976 à 1979

En décembre 1977, en raison des préoccupations concernant le recours aux services d'aide temporaire au sein de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec la Commission de la fonction publique (CFP) et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (le ministère des Approvisionnement et Services à l'époque) a élaboré des lignes directrices sur l'embauche de travailleurs temporaires par l'entremise d'agences de placement privées dans la région de la capitale nationale.

À l'issue de ces consultations, l'embauche de personnel auprès des agences de placement privées a été assortie de périodes maximales allant jusqu'à huit semaines. La CFP a aussi lancé un projet pilote pour doter tous les postes de sténographe de courte durée (de 8 à 13 semaines) de deux organisations.

Même pour les emplois de moins de huit semaines, la CFP a accepté les demandes de toutes les organisations des régions, leur offrant ainsi une deuxième source d'approvisionnement pour pourvoir ces postes.

Bien que ce projet pilote ait donné de bons résultats, il n'a pas été prolongé en raison des préoccupations soulevées à l'égard de la concurrence avec le secteur privé.

Politiques et lignes directrices sur les marchés de services d'aide temporaire

Dans la fonction publique fédérale, les administrateurs généraux délèguent aux gestionnaires les pouvoirs de passation de marchés et de dotation et les pouvoirs financiers nécessaires pour leur permettre de mieux gérer leur équipe et d'obtenir des résultats.

Lorsque les gestionnaires ont des besoins en matière de ressources humaines, plusieurs options s'offrent à eux : ils peuvent notamment pourvoir les postes de durée indéterminée ou déterminée au moyen d'un processus de dotation, embaucher du personnel occasionnel ou passer un marché de services d'aide temporaire ou d'autres services professionnels, tels que des consultants. Comme le montre le **tableau 1**, différentes exigences s'appliquent, selon l'option choisie.

¹² CFP (1976-1979). *Rapport annuel* de la CFP.

¹³ CFP et SCT (1984). *Agences de personnel temporaire – Vérification spéciale*.

Définition des services d'aide temporaire

Aux fins de la présente étude, les services d'aide temporaire sont définis comme des services fournis au gouvernement du Canada par le personnel d'agences d'aide temporaire⁷ codées sous la catégorie « Services professionnels et spéciaux » dans les Comptes publics du Canada⁸. Cette définition n'englobe pas les autres ressources, telles que les professionnels de la consultation ou d'autres personnes nommées à des postes non permanents, comme les étudiants, les personnes nommées pour une durée déterminée ou le personnel occasionnel⁹. Les services d'aide temporaire englobent une gamme de services qui peuvent aller des services administratifs ou des services de soutien de bureau aux services opérationnels, techniques et professionnels¹⁰.

Rôle joué antérieurement par la Commission de la fonction publique dans les activités relatives aux services d'aide temporaire

Même si la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) ne traite pas de l'utilisation des services d'aide temporaire, elle permet aux gestionnaires de répondre à des besoins immédiats en personnel grâce à la disposition sur l'emploi occasionnel, qui est exclue de l'application du mérite. Cependant, la LEFP impose des limites strictes quant à l'embauche de personnel occasionnel en permettant à chaque organisation d'y recourir pour une durée maximale de 90 jours ouvrables par année civile¹¹. Les autres mécanismes de dotation de postes non permanents à la fonction publique, comme les nominations à des postes de durée déterminée, sont assujettis au principe du mérite prévu par la LEFP.

La Commission de la fonction publique (CFP) a toujours joué un certain rôle dans le recours aux services d'aide temporaire. En effet, à la fin des années 1970, la CFP a lancé un projet pilote dans la région de la capitale nationale dans le but de fournir sur demande du personnel temporaire aux

⁷ Conseil du Trésor (2008). Politique sur les marchés. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494>. Selon le Conseil du Trésor, les agences de services d'aide temporaire sont des organisations commerciales offrant des services d'aide temporaire et comptant plus d'un employé ou dirigeant.

⁸ Dans les Comptes publics du Canada, les services d'aide temporaire, sont classés dans la catégorie Services professionnels et spéciaux (code d'article 0813). Il s'agit de l'article courant 04. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/txt/72-fra.html>

⁹ Conseil du Trésor (2008). Ouvrage déjà cité. À titre de référence, la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor définit les services d'aide temporaire comme des services fournis à l'État en vertu d'un marché et rendus par les employés d'une entreprise qui sont rattachés temporairement à un ministère ou organisme.

¹⁰ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2009). <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/sat-ths/classifications-fra.html>

¹¹ Une disposition de la LEFP permet à Elections Canada de nommer du personnel occasionnel pour une période maximale de 165 jours.

L'étude comprend un volet quantitatif ainsi qu'un volet qualitatif permettant d'explorer l'utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique. Onze organisations sont visées par l'étude, principalement parce qu'elles affichaient les dépenses les plus élevées en services d'aide temporaire et parce qu'elles y avaient souvent recours. Prises ensemble, ces 11 organisations représentaient plus de 50 % des dépenses de services d'aide temporaire engagées par la fonction publique en 2007-2008. Puisque l'étude fait appel à une stratégie d'échantillonnage non aléatoire, nous ne pouvons généraliser nos constatations à l'ensemble de la fonction publique.

Le volet statistique de l'étude repose sur les données contractuelles et financières recueillies auprès de ces 11 organisations. L'équipe chargée de l'étude ne s'est pas limitée à la procédure d'échantillonnage en demandant tous les marchés conclus par ces organisations pour l'exercice financier visé. Cela permet de tirer des conclusions sur les pratiques au sein de ces 11 organisations sur la base de données exploitables. L'analyse des données contractuelles des organisations visées par l'étude est basée sur 4 217 marchés conclus durant l'exercice financier 2007-2008⁵. Nous avons choisi cet exercice financier pour que l'équipe chargée de l'étude puisse observer, au fil du temps, si les travailleurs d'aide temporaire étaient nommés par la suite à un poste pour une période indéterminée (emploi permanent) ou à un poste non permanent (emploi occasionnel, emploi de durée déterminée ou emploi étudiant) en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)⁶.

Nous avons interviewé 66 personnes des 11 organisations visées par l'étude qui connaissaient bien l'utilisation des services d'aide temporaire. En plus de l'analyse des données tirées des marchés et des entrevues, nous avons effectué un examen de documents du gouvernement et des organisations liées à la politique sur les marchés de services d'aide temporaire, y compris les pratiques et lignes directrices connexes, un examen de la documentation générale s'y rapportant, ainsi que des discussions avec des hauts dirigeants des organisations visées.

Afin de produire une analyse des tendances générales au chapitre des dépenses de services d'aide temporaire dans toutes les organisations assujetties à la LEFP, l'équipe chargée de l'étude a également recueilli et analysé des données sur les dépenses engagées à cet égard au cours des 10 derniers exercices financiers (de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009). Ces données ont été tirées des Comptes publics du Canada de toutes les organisations fédérales assujetties à la LEFP. Pour en savoir davantage sur la méthodologie utilisée, y compris sur les organisations choisies et le nombre de marchés analysés, voir l'annexe 1.

⁵ L'équipe chargée de l'étude pouvait utiliser 4 217 marchés. Elle en a toutefois analysé un nombre variable selon l'analyse à effectuer et la qualité des données disponibles. Par conséquent, les graphiques et tableaux présentés dans le rapport peuvent comporter des données sur un nombre différent de marchés. Pour obtenir plus de détails sur l'utilisation des données contractuelles, se reporter au tableau 5 de l'annexe 1.

⁶ Aux fins de la présente étude, l'emploi non permanent englobe l'emploi de durée déterminée, l'emploi occasionnel et l'emploi étudiant.

Objectifs de l'étude

Voici les quatre objectifs de l'étude :

- Donner un aperçu du recours aux services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique ainsi que des dépenses connexes⁴;
- Déterminer les principaux facteurs qui poussent les organisations à recourir aux services de travailleurs d'aide temporaire pour renforcer l'effectif occasionnel;
- Déterminer si les organisations font appel aux services d'aide temporaire au lieu des mécanismes prévus par la LEFP pour répondre à des besoins à long terme, et cerner les aspects à améliorer;
- Évaluer le pourcentage de personnes qui sont nommées à la fonction publique après y avoir travaillé dans le cadre d'un marché de services d'aide temporaire.

⁴ Aux fins de la présente étude, la fonction publique se limite aux organisations dont les nominations relèvent exclusivement de la compétence de la CFP et sont effectuées en vertu de la LEFP.

À propos de la Commission de la fonction publique

La Commission de la fonction publique (CFP) est un organisme indépendant qui relève du Parlement et dont le mandat consiste à protéger l'intégrité du système de dotation de la fonction publique ainsi que l'impartialité politique des fonctionnaires. La CFP élabore des politiques et des lignes directrices afin de veiller à ce que les nominations soient fondées sur le mérite et à ce qu'elles respectent l'impartialité politique et les valeurs fondamentales de nomination que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité. De plus, la CFP est chargée de recruter des Canadiens qualifiés provenant de partout au pays. Pour s'assurer de l'efficacité du système de dotation, elle mène des vérifications, des évaluations, des études et des enquêtes qui peuvent donner lieu à des recommandations d'améliorations ou à la prise de mesures correctives, le cas échéant.

Enjeu de l'étude

En raison de la hausse des dépenses de services d'aide temporaire à la fonction publique, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a demandé, en avril 2009, à la CFP de produire un rapport sur l'ampleur du recours aux services d'aide temporaire de même que sur les tendances et les coûts qui s'y rattachent¹. Dans son rapport annuel 2008-2009, la CFP s'est dite préoccupée du recours aux services d'aide temporaire, destiné à combler des besoins à court terme, pour contourner la LEFP et les valeurs de dotation qui y sont énoncées². La CFP reconnaît que les organisations doivent pouvoir recourir aux services d'aide temporaire pour répondre à des besoins immédiats et à court terme. Toutefois, la CFP s'inquiète des risques potentiels qu'une telle pratique pourrait poser pour l'intégrité du système de dotation, notamment pour la protection du mérite, la justice et l'accessibilité des processus de nomination³.

¹ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (2009). <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3796242&Mode=1&Parl=40&Ses=2&Language=F#Int-2686356>

² CFP (2009). *Rapport annuel 2008-2009*. <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/index-tra.htm>

³ La CFP est consciente du fait que d'autres aspects de la LEFP puissent être contournés, comme les dispositions relatives aux exigences linguistiques et à l'impartialité politique. Ces aspects n'ont pas été examinés dans le cadre de la présente étude en raison des limites relatives aux données.

les finances et les ressources humaines en ce qui a trait aux services d'aide temporaire, il est difficile de vérifier si les objectifs visés par la LEFP sont atteints. À la fin, seuls le gestionnaire et le travailleur d'aide temporaire savent s'il existe une relation d'emploi continu.

Prochaines étapes

La CFP s'est engagée à consulter le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et les différentes organisations pour trouver des solutions en vue de résoudre les problèmes soulevés dans la présente étude, y compris donner une meilleure orientation et de meilleurs conseils aux gestionnaires. La CFP examinera également la possibilité de proposer d'éventuelles modifications à la LEFP. Le temps requis pour doter un poste en vertu de la LEFP est également examiné, et ce, en fournissant du soutien aux organisations et en les encourageant à établir leurs propres repères. En outre, la CFP s'est engagée à travailler avec d'autres organisations afin de conseiller les administrateurs généraux sur le recours aux services d'aide temporaire dans le cadre de leur planification des ressources humaines, et sur la façon dont ces services peuvent être utilisés de manière appropriée par rapport aux autres mécanismes d'embauche d'employés non permanents en vertu de la LEFP. Dans le cadre de cette consultation menée auprès des différents intervenants, la CFP examinera les moyens de surveiller le recours aux services d'aide temporaire. Cet examen tiendra compte de la LEFP et des changements récemment apportés à la passation de marchés.

L'étude a permis de constater que la décision de recourir aux services d'aide temporaire revient aux gestionnaires. Cependant, ces derniers disposent de peu de d'éléments d'orientation officiels leur permettant de déterminer à quel moment leurs mesures contournent la LBFP. Certaines mesures, telles que l'utilisation prolongée d'un marché de services d'aide temporaire ou l'emploi continu d'un travailleur à l'aide d'une combinaison de marchés et de mécanismes prévus par la LBFP pour l'embauche de personnel dans des postes non permanents (emplois occasionnels, emplois de durée déterminée et emplois étudiants), peuvent nuire au mérite, à la justice et à l'accessibilité. Par ailleurs, en raison d'un manque de communication formelle entre les fonctions de la passation des marchés,

Orientation et surveillance insuffisantes concernant l'utilisation des services d'aide temporaire dans le respect des valeurs de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Notre analyse des marchés de services d'aide temporaire de 2007-2008 passés par les organisations visées par l'étude montre que 37,3 % d'entre eux visaient les travailleurs classés dans la catégorie Professionnel, ou Opérations ou technique; les autres avaient trait aux services administratifs. Selon les personnes interviewées lors de l'étude, divers facteurs favorisent l'utilisation des services d'aide temporaire, dont la charge de travail accrue, la durée des processus de dotation dans la fonction publique et la nécessité de pourvoir les postes vacants en raison du roulement de personnel ou du congé de fonctionnaires.

Selon l'analyse que la CFP a faite des données tirées des Comptes publics du Canada concernant toutes les organisations assujetties à la LBFP, les dépenses de services d'aide temporaire ont presque triplé au cours des 10 derniers exercices financiers, soit de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009. En fait, elles ont connu une hausse deux fois plus prononcée que les dépenses salariales des personnes nommées à un poste pour une période indéterminée, tandis que les dépenses salariales relatives aux personnes nommées à un poste de durée déterminée et aux employés occasionnels se sont stabilisées ou ont enregistré une baisse. Cette tendance à la hausse des dépenses de services d'aide temporaire ne fait qu'accentuer les préoccupations de la CFP en ce qui concerne les risques pour l'intégrité du système de dotation de la fonction publique.

Les dépenses de services d'aide temporaire ont enregistré une hausse durant la dernière décennie

À la fin de la période visée par notre étude, 73,2 % des travailleurs d'aide temporaire nommés à un poste en vertu de la LBFP avaient obtenu un emploi de durée indéterminée ou déterminée dans la fonction publique. La CFP a établi une préférence marquée pour le recours à des processus annoncés à l'échelle nationale aux fins de recrutement externe. Il n'en demeure pas moins que près du tiers (30,1 %) de toutes les nominations externes d'anciens travailleurs d'aide temporaire à des postes de durée déterminée ou indéterminée ont été effectuées par l'entremise de processus non-annoncés.

L'utilisation des services d'aide temporaire contourne parfois la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

La présente étude a permis d'examiner l'utilisation des services d'aide temporaire dans 11 organisations de la fonction publique qui, ensemble, représentaient 50 % de toutes les dépenses de services d'aide temporaire en 2007-2008. D'après l'étude, les organisations ont eu recours aux services d'aide temporaire de façon inappropriée pour répondre à des besoins de ressourcement de long terme. La CFP estime que ces besoins devraient être comblés à l'aide des mécanismes de dotation prévus par la LEFP. À notre avis, l'étude révèle l'existence d'un effectif supplémentaire au sein de la fonction publique – un effectif qui n'est pas assujéti aux dispositions de la LEFP et qui est utilisé pour effectuer du travail continu et à long terme.

L'étude a révélé deux pratiques suggérant une utilisation à long terme des services d'aide temporaire. La première a consisté en l'utilisation prolongée de marchés de services d'aide temporaire à temps plein. La seconde était le recours à des travailleurs d'aide temporaire ayant une relation d'emploi continu avec l'organisation contractante, et ce, soit en proposant à ces derniers une série de nominations à des postes non permanents prévus par la LEFP, comme les emplois de durée déterminée, les emplois occasionnels ou les emplois étudiants.

L'étude a permis de constater que près d'un marché sur cinq (18,4 %) durait plus de 52 semaines, jusqu'à concurrence de 165 semaines. Les marchés à long terme étaient plus courants dans la catégorie des services professionnels et techniques que pour la catégorie des services administratifs. Pour ce qui est de la relation d'emploi continu, 16,3 % des travailleurs d'aide temporaire ont été nommés à la fonction publique par l'organisation avec laquelle ils avaient un marché, et ce, dans les deux semaines avant et/ou après leur marché de services d'aide temporaire. La CFP estime que ces constatations prouvent que les organisations ont recours aux services d'aide temporaire pour effectuer du travail continu et à long terme.

L'utilisation des services d'aide temporaire comme source de recrutement limite l'accessibilité

L'étude a révélé que, dans la pratique, les services d'aide temporaire constituent une source de recrutement dans la fonction publique. Le recours aux services d'aide temporaire comme source de recrutement va à l'encontre de la valeur d'accessibilité énoncée dans la LEFP. Il limite en outre l'utilisation de la zone nationale de sélection, laquelle sert à promouvoir la diversité géographique du Canada au sein de la fonction publique. Cette situation est d'autant plus préoccupante du fait que 85,2 % des marchés visés par la présente étude sont passés dans la région de la capitale nationale. L'étude a révélé que, dans les 180 jours de la fin de son marché de services d'aide temporaire, un travailleur d'aide temporaire sur cinq (20,5 %) est devenu fonctionnaire en vertu de la LEFP dans la même organisation qui l'avait embauché par le truchement de services d'aide temporaire. L'emploi occasionnel constituait le point d'entrée initial à la fonction publique pour la majorité des travailleurs nommés à un poste en vertu de la LEFP.

La présente étude sur les services d'aide temporaire a été réalisée à la demande du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes. Cette demande, présentée en avril 2009, visait la production d'un rapport sur l'ampleur du recours aux services d'aide temporaire de même que sur les tendances et les coûts qui s'y rattachent. Dans son rapport annuel 2008-2009, la Commission de la fonction publique (CCFP) s'est dite préoccupée par le recours aux services d'aide temporaire, destinés à répondre à des besoins à court terme, pour contourner la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et les valeurs de dotation qui y sont énoncées.

La CFP reconnaît que les services d'aide temporaire peuvent servir à répondre à des besoins immédiats et à court terme. Il arrive souvent que les gestionnaires soient appelés à produire des résultats immédiats lorsque des situations imprévues surviennent, comme un congé de maladie, une charge de travail accrue inattendue ou le départ de fonctionnaires. Les services d'aide temporaire ne constituent que l'un des multiples mécanismes de ressources dont disposent les gestionnaires pour satisfaire aux exigences opérationnelles à court terme de leur organisation. Il est possible de les obtenir au moyen d'un mécanisme de passation de marchés qui est régi par le cadre stratégique énoncé dans la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et par les méthodes d'approvisionnement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La LEFP traite aussi des besoins à court terme, mais prévoit des processus de nomination pour y répondre plutôt que des mécanismes de passation de marchés.

La LEFP exige généralement que toutes les nominations soient assujetties à la Loi. Globalement, la LEFP établit les exigences relatives aux nominations effectuées au sein des organisations relevant de la compétence de la CFP. Le Parlement y expose sa vision d'un régime de dotation fondé sur les valeurs qui permet de « compter sur une fonction publique vouée à l'excellence, représentative de la diversité canadienne et capable de servir la population canadienne avec intégrité et dans la langue officielle de son choix ». Outre les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité politique, le régime de dotation repose sur les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité.

La LEFP prévoit les types de nomination suivants : les nominations à des postes permanents (pour une période indéterminée) et les nominations à des postes non permanents (emplois de durée déterminée, emplois occasionnels et emplois étudiants). Pour permettre aux gestionnaires de répondre à des besoins immédiats en matière de ressources humaines, la Loi prévoit des dispositions comme l'emploi occasionnel, une mesure exclue de l'application du mérite. Cependant, la LEFP impose des limites strictes quant à l'embauche d'employés occasionnels en permettant à chaque organisation d'y recourir pour une période maximale de 90 jours ouvrables par année civile.

Graphique 12 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à un poste en vertu de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> dans les 180 jours de la fin de leur marché, selon la durée de l'emploi et la première langue officielle de la personne nommée.....	48
Graphique 13 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à un poste en vertu de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> dans les 180 jours de la fin de leur marché, selon la durée de l'emploi et la classification des professions	49
Graphique 14 : Variation en pourcentage des dépenses de services d'aide temporaire, des dépenses globales du gouvernement et des coûts liés au personnel, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non ajustés, exercice financier de référence 1999-2000)	50
Graphique 15 : Variation en pourcentage des dépenses de services d'aide temporaire et de services professionnels et spéciaux, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non ajustés, exercice financier de référence 1999-2000)	51
Graphique 16 : Ratio des dépenses de services d'aide temporaire par rapport aux coûts salariaux du personnel occasionnel et des personnes nommées à un poste de durée déterminée, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non ajustés, exercice financier de référence 1999-2000)	52
Graphique 17 : Marchés de services d'aide temporaire – Justification et classification des professions.....	53
Graphique 18 : Marchés de services d'aide temporaire – Justification et valeur.....	53

Liste des tableaux

14	Tableau 1 : Exigences relatives à l'embauche et à la passation de marchés dans la fonction publique fédérale
16	Tableau 2 : Marchés de services d'aide temporaire – Caractéristiques des marchés
29	Tableau 3 : Marchés de services d'aide temporaire – Justifications
38	Tableau 4 : Organisations choisies en fonction des dépenses engagées en 2007-2008 pour les services d'aide temporaire
40	Tableau 5 : Description des données analysées selon l'organisation visée
45	Tableau 6 : Différences régionales à l'égard des instruments de passation de marchés relatifs aux services d'aide temporaire

Liste des graphiques

18	Graphique 1 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée
19	Graphique 2 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée et région du marché
21	Graphique 3 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à un poste non permanent en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique deux semaines avant et/ou deux semaines après leur marché d'aide temporaire
21	Graphique 4 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à un poste non permanent en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique deux semaines avant ou deux semaines après leur marché d'aide temporaire, selon la durée de l'emploi
22	Graphique 5 : Travaillleurs d'aide temporaire recrutés pour occuper un emploi en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique dans les 180 jours de la fin du marché
23	Graphique 6 : Travaillleurs d'aide temporaire recrutés pour occuper un emploi en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique dans les 180 jours de la fin du marché
24	Graphique 7 : Travaillleurs d'aide temporaire nommés à la fonction publique en vertu du marché, selon la région
24	Graphique 8 : Variation en pourcentage des dépenses de services d'aide temporaire et des coûts salariaux des emplois pour une période indéterminée, de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009 (en dollars non rajustés, exercice financier de référence 1999-2000)
28	Graphique 9 : Marchés de services d'aide temporaire – Justifications et lieu d'exécution du marché
30	Graphique 10 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée et classification des professions
47	Graphique 11 : Marchés de services d'aide temporaire – Durée et justification des marchés

Table des matières

Points saillants	5
Introduction	9
À propos de la Commission de la fonction publique	9
Enjeu de l'étude	9
Objectifs de l'étude	10
Méthodologie	11
Mise en contexte	12
Constatations de l'étude	17
L'utilisation des services d'aide temporaire contourne parfois la Loi sur l'emploi dans la fonction publique	17
Près d'un marché sur cinq durait plus de 52 semaines	17
L'utilisation des services d'aide temporaire comme source de recrutement limite l'accessibilité	22
Les dépenses de services d'aide temporaire ont enregistré une hausse considérable durant la dernière décennie	26
Orientation et surveillance insuffisantes concernant l'utilisation des services d'aide temporaire dans le respect des valeurs de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique	31
Conclusion	34
Équipe chargée de l'étude	36
Annexes	37
Annexe 1 – Méthodologie	37
Annexe 2 – Processus d'obtention de services d'aide temporaire dans la région de la capitale nationale	42
Annexe 3 – Conventions actuelles d'offre à commandes pour des services d'aide temporaire en région	44
Annexe 4 – Pratiques jugées inacceptables en matière de passation de marchés de services d'aide temporaire	46
Annexe 5 – Tableaux et graphiques supplémentaires	47
Annexe 6 – Glossaire	54

**Utilisation des services d'aide
temporaire dans les organisations
de la fonction publique**

Étude de la Commission de la fonction
publique du Canada

Octobre 2010



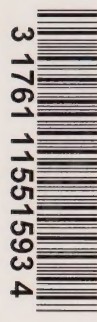
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Téléphone : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web,
à l'adresse www.psc-ctf.gc.ca.

N° de catalogue : SC3-152/2010
ISBN : 978-1-100-52400-9

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2010



**Utilisation des services d'aide
temporaire dans les organisations
de la fonction publique**

Étude de la Commission de la fonction
publique du Canada

Octobre 2010

